



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 2280-95.2014.6.09.0000 – CLASSE 32  
– GOIÂNIA – GOIÁS**

**Relatora:** Ministra Luciana Lóssio

**Recorrente:** Ministério Público Eleitoral

**Recorrido:** Marco Aurélio de Sene Palmerston Xavier

**Advogados:** Afrânio Cotrim Virgens Júnior e outro

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAMPANHA ELEITORAL. FONTE DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. TESOURO NACIONAL. VALOR RECEBIDO. RECOLHIMENTO. RESOLUÇÃO. PODER REGULAMENTAR. TSE. NÃO EXTRAPOLAÇÃO. PROVIMENTO.

1. O disposto no art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014 não extrapola o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, o qual apenas confere efetividade a medidas já previstas em lei. Afinal, busca-se impedir o uso de receitas vedadas por lei, obrigando o candidato ou o partido político a identificar os recursos recebidos no período eleitoral.
2. Constatada na prestação de contas o recebimento de recursos de origem não identificada, o candidato é obrigado ao recolhimento desses recursos ao Tesouro Nacional.
3. Recurso especial provido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em prover o recurso, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 24 de novembro de 2015.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO) que – ao aprovar com ressalvas as contas da campanha de Marco Aurélio de Sene Palmerston Xavier, para o cargo de deputado estadual, nas eleições de 2014 – afastou, em sede de embargos de declaração, a obrigação de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos de origem não identificada.

Eis as ementas dos julgados:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO. IRREGULARIDADES IRRISÓRIAS NO CONJUNTO DAS CONTAS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS.

1. Releva-se a ausência de assinatura do doador nos recibos eleitorais se ele tiver sido devidamente identificado pelos documentos jungidos aos autos.
2. Doações realizadas por este prestador de contas a outros candidatos não foram declaradas nas prestações de contas dos beneficiários. Omissão de responsabilidade do beneficiário não importa a desaprovação das contas do doador.
3. A ausência de recibo de pagamento não acarreta a desaprovação das contas se dos documentos jungidos aos autos verifica-se a regularidade do negócio jurídico entabulado e, por consequência, da despesa declarada na prestação de contas.
4. As doações entre partidos políticos, comitês financeiros e candidatos deverão ser realizadas mediante recibo eleitoral, com a identificação do CPF ou CNPJ do doador originário, nos termos do § 3º do art. 26 da Resolução TSE nº 23.406/2014. A falta de identificação do doador originário configura grave irregularidade, pois impossibilita aferir a legalidade da doação realizada.
5. Irregularidades que no conjunto das contas somam valores irrisórios não comprometem sua confiabilidade e a regularidade.
6. Contas aprovadas com ressalvas. (Fl. 611)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. NÃO APONTADAS. REDISCUSSÃO DA CAUSA. INVIABILIDADE. ILEGALIDADE DO ART. 29 DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.406/2014. EMBARGOS PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. Inviável a juntada de documentos no prazo destacado para os Embargos de declaração se durante a instrução processual a parte



teve oportunidade de se manifestar acerca das irregularidades constatadas.

2. Os Embargos de Declaração não é a via adequada para a rediscussão da causa.

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o TSE excedeu o seu poder regulamentar quando instituiu o art. 29 da Resolução nº 23.406/2014 e determinou a devolução ao Tesouro Nacional dos valores oriundos de fontes não identificadas.

4. Embargos parcialmente providos. (Fl. 652)

O *Parquet* Eleitoral alega violação ao art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014, uma vez que os recursos de origem não identificada na prestação de contas de campanha eleitoral devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional.

Sustenta que a determinação legal não acarreta a perda imediata dos recursos arrecadados de forma irregular, possibilitando ao candidato a adequada identificação até o prazo de cinco dias após o trânsito em julgado da decisão de julgamento das contas.

Assevera que o Tribunal *a quo* constatou a existência de ilegalidade quanto à aplicação dos recursos, mas não determinou o seu recolhimento ao Tesouro Nacional.

Afirma que:

[...] a utilização de recursos de origem não identificada consiste em conduta que **não só desequilibra as eleições**, mas atenta também contra valores bem mais amplos, salvaguardados na **moralidade**, na **isonomia**, na **lisura e transparência do processo eleitoral**, bens jurídicos de enorme valia e que devem ser preservados para o correto funcionamento da democracia representativa vigorante em nosso sistema constitucional/eleitoral, **ultrapassando os limites patrimoniais individuais de quem efetua e recebe a doação**. (Fls. 613-614 – grifos no original)

Argumenta que a Res.-TSE nº 23.406/2014, advinda do poder regulamentar do TSE, é apta a gerar efeitos como ato-regra, porquanto abstrata, geral e impessoal, destinada a dar máxima efetividade à lisura e transparência do financiamento eleitoral, notadamente, quanto à devida identificação dos doadores de campanha dos candidatos.

Aponta, ao final, dissídio jurisprudencial.



Nas contrarrazões de fls. 648-656, o recorrido sustenta que a determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional, sem autorização de lei, fere o princípio da reserva legal, não dispondo o TSE de poder para impor obrigações ou proibições aos candidatos.

Aduz ainda que a matéria não pode ser objeto de apreciação, pois não foi enfrentada pelo Tribunal de origem.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do recurso especial (fls. 659-666).

Ressalta que *“parece evidente que o TSE violou a reserva legal no exercício de sua função normativa, na medida em que criou direito novo, sem autorização prevista em lei”*; razão pela qual é inválida a disposição do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014 (fl. 665).

É o relatório.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, quero esclarecer, inicialmente, que trago o feito a Plenário, porquanto, acerca da matéria, existente apenas recente julgado de relatoria do Min. Henrique Neves da Silva, REspe nº 2481-87/GO, com acórdão publicado em 29.10.2015; analisando o presente processo sob a ótica da legalidade do dispositivo regulamentar, a acrescer o entendimento firmado por esta Corte.

O acórdão do REspe nº 2481-87/GO recebeu a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. ELEIÇÕES 2014. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. ART. 29 DA RES.-TSE Nº 23.406.

- Nos termos do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406, os recursos de natureza não identificada verificados nas prestações de contas de campanha devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional, em face da manifesta ilegalidade de sua utilização pelos candidatos ou pelos partidos políticos.

Recurso especial provido.

No que toca à preliminar arguida pelo recorrido – de que a matéria não pode ser objeto de análise, pois não enfrentada pelo Tribunal de origem –, tenho que não merece relevo. Isso porque o nascedouro do debate surge já na instância recursal, nos aclaratórios, que foram acolhidos com efeitos modificativos justamente para afastar o necessário recolhimento dos valores ao Tesouro Nacional, sendo, este, o primeiro momento válido à persecução do tema.

No mérito, discute-se a legalidade do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014 frente ao poder regulamentar do TSE.

Cumpre consignar que a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a violação de norma contida em resolução do TSE enseja o recurso especial (RO nº 398, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, *DJ* de 10.3.2000), o que autoriza, *in casu*, o enfrentamento da controvérsia.

A Corte Regional – ao aprovar com ressalvas as contas de campanha de Marco Aurélio de Sene Palmerston Xavier, para o cargo de deputado estadual, nas eleições de 2014, em sede embargos de declaração – afastou a obrigação de recolhimento ao Tesouro Nacional de recursos de origem não identificada:

Todavia, esta Corte recentemente, em 26/02/2015, afastou a necessidade de devolução de valores ao Tesouro Nacional quando não especificado o doador originário, em razão da ilegalidade do art. 29 da Resolução TSE 22.406/2014. Veja:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÃO 2014.**

4. Determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia de R\$ 193.143,34. Fundamento exclusivo no Art. 29 da Resolução 23.406. Inexistência, na Legislação Eleitoral, de previsão expressa ou implícita para a imposição dessa sanção de natureza pecuniária. Ofensa ao princípio da legalidade. CF, Art. 5º, inc. II. A Lei 9.504/1997, a qual disciplina o uso de recursos na campanha eleitoral, em momento algum, nem sequer implicitamente, admite a imposição da sanção pecuniária prevista, originariamente, na Resolução 23.406. O Art. 105, caput, da Lei 9.504 dispõe que “[a]té o dia de 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 a sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos”. Como decorre dos termos expressos desse texto legal, o TSE somente está autorizado a expedir instruções que atendam ao “caráter regulamentar” e que não restrinjam direitos nem estabelecem “sanções distintas das previstas” na Lei 9.504. (Fl. 650)

O entendimento do Tribunal *a quo*, entretanto, merece reparos, porquanto não padece de qualquer vício o art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014.

Explico.

Acerca dos limites materiais dos regulamentos editados pelo Poder Executivo, José Adércio Leite Sampaio fornece considerações pertinentes ao devido dimensionamento, no âmbito da produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral, na esfera administrativa, vejamos:

Ficam de fora de sua atribuição normativa, portanto, as modificações de disposições normativas primárias ou, simplesmente, a criação no ordenamento jurídico de direitos ou de obrigações jurídicas destinadas a vincular fora dos círculos da própria Administração. Não pode, assim, facultar o que a lei proíbe, nem ordenar o que a lei não obriga; tampouco limitar, modificar ou ampliar direitos, deveres, ações ou exceções, tornar exemplificativo o que é taxativo ou suspender ou adiar a execução da lei, instituir tribunais ou criar autoridades públicas, nem tampouco estabelecer formas de exteriorização de um ato diferentes daquelas determinadas pela lei.<sup>1</sup>

Ou seja, ao TSE não é autorizada a criação de direito novo ou obrigações que fujam aos dispositivos legais existentes.

Nesse sentido, a Min. Rosa Weber, em voto na ADI nº 5020/DF<sup>2</sup>, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, asseverou que, “*embora*

<sup>1</sup>SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

<sup>2</sup>EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. AUSÊNCIA DE QUÓRUM QUALIFICADO PARA A APROVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ART. 1º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA.

1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, *caput* e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes.

*apto a produzir atos normativos abstratos com força de lei, o poder normativo exercido no âmbito administrativo pelo Tribunal Superior Eleitoral vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo legislador". E continua, "nesse exercício, pode, sim, conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, que se impõe como limite ao agir administrativo: regras novas, e não direito novo".*

Seguindo essa linha de raciocínio, concluiu:

Ao TSE não compete legislar, e sim promover a normatização da legislação eleitoral (art. 23, XVIII, do Código Eleitoral). Poder normativo, repita-se, não é poder legislativo.

O campo no qual o TSE atua com liberdade tem suas margens definidas pelos conteúdos que podem ser inequivocamente extraídos, senão da letra da lei, pelo menos do propósito claro e manifesto do legislador. Em outras palavras, a orientação seguida pelo TSE, na condição de Administrador do processo eleitoral, deve necessariamente traduzir uma **escolha previamente realizada pelo Legislador, a lhe conferir autoridade, e não uma interpretação possível, entre tantas outras, de conceitos jurídicos indeterminados.**

Isso em absoluto significa reduzir o poder normativo ao preenchimento de lacunas e muito menos à execução mecânica da lei. Exercida em um espaço que se revela **qualitativamente diferente** daquele em que exercida a competência legiferante, a

---

2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo.

3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral.

4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza.

5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão.

6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso.

7. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 por omissão do legislador complementar quanto aos comandos do art. 45, § 1º, da Carta Política de definição do número total de parlamentares e da representação por ente federado, e da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, sem modulação de efeitos.

(ADI nº 5020/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 30.10.2014)



**competência normativa é conformada pela ordem constitucional e legal vigente.** (Grifos no original)

Assim, incontestemente o poder regulamentar desta Corte a fim de normatizar, organizar e conduzir as eleições, o que inclui a competência para editar atos normativos.

Despiciendo, aliás, reafirmar que o Código Eleitoral confere expressamente ao TSE poder (normativo) para expedir instruções e tomar outras providências que julgar convenientes para a execução da legislação eleitoral (art. 23, IX).

O Supremo Tribunal Federal, reforçando o poder regulamentar do TSE, possui vasta jurisprudência acerca da matéria:

Resolução nº 23.396/2013, do Tribunal Superior Eleitoral. Instituição de controle jurisdicional genérico e prévio à instauração de inquéritos policiais. Sistema acusatório e papel institucional do Ministério Público.

1. Inexistência de inconstitucionalidade formal em Resolução do TSE que sistematiza as normas aplicáveis ao processo eleitoral. Competência normativa fundada no art. 23, IX, do Código Eleitoral e no art. 105 da Lei nº 9.504/97.

[...]

(MC-ADI nº 5104/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 30.10.2014)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL 22.610/2007 e 22.733/2008. DISCIPLINA DOS PROCEDIMENTOS DE JUSTIFICAÇÃO DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DA PERDA DO CARGO ELETIVO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA.**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária.

[...]

3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. Ressalva do entendimento então manifestado pelo ministro-relator.

4. Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo.

5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão somente como mecanismos para salvaguardar a



observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar.

6. São constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.

(ADI nº 3999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 17.4.2009)

Assim, resta perquirir acerca da legalidade do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014, tendo em conta a legislação eleitoral vigente.

Eis o teor do dispositivo questionado:

Art. 29. Os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos, partidos políticos e comitês financeiros e deverão ser transferidos ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), tão logo seja constatada a impossibilidade de identificação, observando-se o prazo de até 5 dias após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas de campanha.

§ 1º A falta de identificação do doador e/ou a informação de números de inscrição inválidos no CPF ou no CNPJ caracterizam o recurso como de origem não identificada.

§ 2º O respectivo comprovante de recolhimento poderá ser apresentado em qualquer fase da prestação de contas ou até o dia útil seguinte ao término do prazo previsto no *caput* deste artigo, sob pena de encaminhamento das informações à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para fins de cobrança.

O Min. Henrique Neves da Silva, quanto ao histórico do citado dispositivo, no REspe nº 2233-24/GO, explica:

Trata-se de dispositivo que, na sua essência, já havia constado de resoluções atinentes a eleições pretéritas, *ex vi* do art. 32 da Res.-TSE nº 23.376 e do art. 24 da Res.-TSE nº 23.217.

Tal como os anteriores, o dispositivo em questão foi submetido à análise dos partidos políticos e da própria sociedade, antes de sua edição, em audiência pública realizada neste Tribunal, com a participação do Ministério Público Eleitoral, sem que tenha sido observada nenhuma irrisignação em relação ao seu teor. Em verdade, é possível recordar que, pela redação das Res.-TSE nº 23.217 e nº 23.376, os recursos de origem não identificada deveriam ser recolhidos ao Tesouro Nacional no prazo de cinco dias contados do trânsito em julgado da prestação de contas.

Entretanto, por solicitação dos partidos políticos – que alegaram o interesse de resolver eventual situação irregular de forma rápida, sem a necessidade de aguardar o pronunciamento final da Justiça

Eleitoral –, foi acrescida, na Res.-TSE nº 23.406, a possibilidade de recolhimento “*tão logo seja constatada a impossibilidade de identificação*”.

Os dispositivos que regeram a matéria nas Eleições de 2010, 2012 e 2014 foram reiteradamente aplicados pelos Tribunais Regionais Eleitorais e por este Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei das Eleições, nº 9.504/97, ao tratar “*da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais*”, autorizava ao candidato, antes da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015, em seus arts. 23 e 81, receber doações de pessoas físicas e jurídicas, condicionando, nos parágrafos primeiros dos referidos artigos, os limites dessas doações.

Essas doações estão também condicionadas à sua identificação:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

**§ 2º As doações estimáveis em dinheiro a candidato específico, comitê ou partido deverão ser feitas mediante recibo, assinado pelo doador, exceto na hipótese prevista no § 6º do art. 28.**

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

**§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:**

I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo;

III – mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos:

a) identificação do doador;

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.



§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º Na hipótese de doações realizadas por meio da internet, as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais.

§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

O disposto no art. 23 da Lei nº 9.504/97, com redação ainda anterior à Lei nº 13.165/2015, tem por objetivo impedir que os candidatos recebam doações das fontes vedadas de seu art. 24, *in verbis*:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII – entidades beneficentes e religiosas;

IX – entidades esportivas;

X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

Diante desse contexto, poderia o candidato utilizar-se de recurso não identificado, que, por sua vez, pode ser também fonte vedada?

Não é razoável responder positivamente ao questionamento... Seria inequivocamente contraditório.

Ademais, o *caput* do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014 determina que “os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos, partidos políticos e comitês financeiros e deverão ser transferidos ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), tão logo seja constatada a impossibilidade de identificação, observando-se o prazo de até 5 dias após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas de campanha”.

E como pontuado pela Procuradoria Regional Eleitoral, “a determinação legal não acarreta a perda imediata dos recursos arrecadados de forma irregular, possibilitando ao candidato a adequada identificação até o prazo de cinco dias após o trânsito em julgado da decisão de julgamento das contas”.

Forçoso notar que o art. 29 apenas confere efetividade a medidas já previstas em lei, e a regulamentação pelo TSE, na condição de administrador do processo eleitoral, traduz uma escolha previamente realizada pelo legislador, qual seja, impedir o uso de receitas vedadas por lei, obrigando o condutor da campanha, candidato ou partido político, a identificar os recursos recebidos no período eleitoral.

Além disso, ao dispor acerca do recolhimento das receitas de origem não identificada aos cofres do Tesouro Nacional, o ato regulamentar retirou do candidato a possibilidade de usufruir de recursos financeiros ilícitos, que, de qualquer modo, não poderiam ser utilizados em sua campanha eleitoral.

Por fim, a título de *obter dictum*, vale destacar que é esse o sentido, aliás, da Lei nº 13.165/2015, com a novel redação conferida ao art. 24, § 4º, *in verbis*:

§ 4º O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional.



Pois bem, diante do delineado no acórdão regional, de que não houve a devida identificação do doador originário, a aplicação do art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014 é medida que se impõe.

Do exposto, **dou provimento** ao recurso especial, para determinar o recolhimento do valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao Tesouro Nacional.

É como voto.



## EXTRATO DA ATA

REspe nº 2280-95.2014.6.09.0000/GO. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Marco Aurélio de Sene Palmerston Xavier (Advogados: Afrânio Cotrim Virgens Júnior e outro).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, proveu o recurso, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes a Ministra Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Admar Gonzaga, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 24.11.2015.