

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 401-53.2016.6.21.0128 - RIO GRANDE DO SUL (128ª Zona Eleitoral - Passo Fundo)

Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
Recorrente: Ministério Público Eleitoral  
Recorrido: Sandro Roberto Riffer  
Advogado: Matheus Dalazan Calliari

## DECISÃO

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. VEREADOR. DESAPROVAÇÃO. SENTENÇA. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DE RECOLHIMENTO AO TESOIRO NACIONAL. MANUTENÇÃO DA DECISÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. AUSÊNCIA DE RECURSO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. PRECLUSÃO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NON REFORMATIO IN PEJUS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS) no qual, por maioria, foi desprovido recurso do candidato e mantida a sentença de desaprovação de suas contas de campanha nas Eleições 2016, sem determinação, contudo, do recolhimento dos valores tidos por irregulares.

Eis a ementa do acórdão regional:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. ELEIÇÃO 2016. DESAPROVAÇÃO. MATÉRIA PRELIMINAR AFASTADA. NÃO DETERMINADO O COMANDO DE RECOLHIMENTO AO TESOIRO NACIONAL PELO MAGISTRADO SENTENCIANTE. MATÉRIA PRECLUSA. NULIDADE DA SENTENÇA NÃO CARACTERIZADA. PROIBIÇÃO DA REFORMATIO IN PEJUS. VIABILIDADE DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS EM GRAU DE RECURSO. MÉRITO. DEPÓSITOS EM ESPÉCIE. DOAÇÃO RECEBIDA PELO CANDIDATO E NÃO DECLARADA NA ESCRITURAÇÃO DO PARTIDO. OMISSÃO DE GASTOS ELEITORAIS COM COMBUSTÍVEL. NÃO DETERMINADA A TRANSFERÊNCIA AO TESOIRO NACIONAL. DESPROVIMENTO.

1. Matéria preliminar. 1.1. Afastada a nulidade da sentença. Reconhecido pelo magistrado sentenciante o emprego em campanha de recursos de origem não identificada, sem a determinação do comando de recolhimento da importância irregular ao Tesouro Nacional. Impossibilidade de agravamento da situação do recorrente quando, durante a tramitação do feito, aquela penalidade nunca foi suscitada. A ausência de irressignação quanto a esse ponto da decisão conduz ao inevitável reconhecimento da preclusão da matéria. Vedada a reformatio in pejus. Inaplicável ao feito o entendimento de que a questão está madura para julgamento, podendo ser determinado o recolhimento de ofício pelo Tribunal. Não caracterizada nulidade. 1.2. Viabilidade dos documentos juntados em grau de recurso, nos termos do art. 266 do Código Eleitoral.
2. Realização de depósito em dinheiro, diretamente na conta bancária do candidato, em desconformidade com o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15. Irregularidade grave, que representa 71% do total de recursos arrecadados, sendo motivo suficiente para o juízo de reprovação das contas. Não determinado o recolhimento do valor reputado como de origem não identificada ao Tesouro Nacional.
3. Depósitos financeiros sem a identificação dos CPFs dos doadores. Evidenciada a origem dos valores, pela indicação do doador, o próprio candidato, mediante CPF no momento do depósito e pela emissão dos pertinentes recibos eleitorais.
4. Registro de receita advinda do diretório municipal, não declarada nas contas da agremiação. Doação recebida pelo candidato comprovada pelo prestador, entretanto, por meio da juntada de recibo eleitoral e da nota fiscal eletrônica emitida em nome da comissão provisória municipal do partido. Justificada, portanto, a divergência.
5. Omissão de gastos eleitorais. Existência de gastos com combustível sem registro de cessão de veículos. Falha suprida com os documentos apresentados na fase recursal - termo particular de cessão de veículo devidamente identificado, comprovando também a propriedade do cedente. Provimento negado. (Fls. 63-63v)

No recurso especial, a Procuradoria Regional Eleitoral alega que o acórdão recorrido violou os arts. 5º, caput, XXXVI, e 16 da Constituição Federal (CF); 11, 278, 489, § 1º, IV e VI, e 1.013, § 3º, III, do Código de Processo Civil (CPC); e 18 e 26 da Res.-TSE nº 23.463/2015, os quais tratam, respectivamente, da obrigatoriedade de identificação dos doadores e do recolhimento ao Tesouro Nacional de recursos de origem não identificada (RONI).

Afirma que suscitou a nulidade da sentença sob o argumento de que, embora houvesse reconhecido o recebimento de RONI, deixou o Juízo a quo de determinar o recolhimento desses valores ao Tesouro Nacional, negando vigência aos arts. 18 e 26 da Res.-TSE nº 23.463/2015.

Esclarece ter requerido, subsidiariamente, que o TRE/RS impusesse, de ofício, a sanção de recolhimento ao Erário, em função de se tratar de matéria de ordem pública.

Aduz que a questão posta no presente recurso não exige o revolvimento da matéria fático-

probatória, porquanto a controvérsia gira em torno da ausência de aplicação de dispositivo previsto no instrumento normativo que regeu as prestações de contas de campanha das Eleições 2016.

Assevera que não podem prosperar os fundamentos em que se valeu o TRE/RS para afastar a nulidade da sentença, quais sejam: incidência dos princípios tantum devolutum appellatum e non reformatio in pejus, pois somente os prestadores de contas lançaram mão para recorrer da sentença, os quais não podem ter sua situação agravada, razão por que o TRE/RS entendeu que a pretensão estava preclusa.

Sustenta que os recursos, além do efeito devolutivo, são dotados do efeito translativo, a permitir que o órgão julgador aprecie matérias, ainda que não tenham sido objeto de irresignação recursal.

Com esse argumento, afirma que não se operam no presente caso os efeitos da preclusão, por se tratar de norma de ordem pública, a qual pode ser apreciada, até mesmo de ofício, em qualquer grau de jurisdição.

Alega que, se houve inércia do Ministério Público no primeiro grau, o qual deixou de interpor o recurso cabível, tal fato foi suprido com o apontamento, inscrito no parecer ministerial da segunda instância, da omissão na aplicação da sanção correspondente à irregularidade identificada na prestação de contas, o que não caracteriza a ofensa ao princípio da non reformatio in pejus.

Ressalta que o TRE/RS já havia decidido em outros casos idênticos pela nulidade de sentenças omissas, o que significa dizer que a manutenção do entendimento firmado no presente caso fere os princípios da isonomia, da paridade de armas e da segurança jurídica. Cita julgados do TSE e do TRE/RS e destaca o leading case no REspe nº 63662, julgado em 14.12.2017.

Conclui pelo provimento ao recurso especial, para que seja reconhecida a nulidade da sentença e determinado o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia apurada como RONI.

Intimado para apresentar contrarrazões, o candidato recorrido manteve-se inerte (fl. 111).

Em parecer de fls. 136-139, a Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

Decido.

O recurso não comporta êxito.

Consoante moldura fática delineada no acórdão regional, o TRE/RS afastou a nulidade suscitada pelo Parquet e, por maioria, desproveu recurso do candidato, mantendo a sentença de desaprovação de suas contas de campanha nas eleições de 2016, sem determinar, contudo, o recolhimento dos valores tidos por irregulares.

Por oportuno, colho excertos do referido julgado naquilo que interessa:

Nulidade da sentença e recolhimento de ofício

Preliminarmente, a Procuradoria Regional Eleitoral lançou manifestação no sentido da nulidade da decisão de primeiro grau, ao fundamento de que houve omissão de qualquer enfrentamento explícito sobre a necessidade de transferência dos valores cujos doadores não foram identificados por meio de CPF, nos termos dos arts. 18, inc. I, § 3º, e 26 da Resolução TSE n. 23.463/15.

A preliminar deve ser afastada, tendo em vista a ausência de recurso por parte do Ministério Público de primeiro grau, fazendo com que a pretensão de recolhimento do valor irregular restasse preclusa.

Ademais, tal determinação nesta instância, a qual chegou a matéria por exclusivo recurso do prestador, levaria à reformatio in pejus, efeito vedado pelo sistema processual.

Neste sentido posicionou-se recentemente este Tribunal, em acórdão do qual se extrai a seguinte ementa:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. ELEIÇÕES 2016. AFASTADA A PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. NÃO DETERMINADO O COMANDO DE RECOLHIMENTO AO TESOURO NACIONAL PELO MAGISTRADO SENTENCIANTE. INAPLICÁVEL O JULGAMENTO DA "CAUSA MADURA". PENALIDADE NÃO SUSCITADA DURANTE A TRAMITAÇÃO DO FEITO. MATÉRIA PRECLUSA. PROIBIÇÃO DA "REFORMATIO IN PEJUS". MÉRITO. DOAÇÃO EM ESPÉCIE. DEPÓSITO DIRETO NA CONTA DE CAMPANHA. EXTRAPOLADO LIMITE LEGAL. ART. 18, § 1º,

DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.463/15. ORIGEM NÃO COMPROVADA. MANTIDA A DESAPROVAÇÃO. NÃO DETERMINADO O REPASSE DA QUANTIA IRREGULAR AO ERÁRIO. DESPROVIMENTO.

1. Afastada a preliminar. Reconhecido pelo magistrado sentenciante o emprego em campanha de recursos de origem não identificada, sem a determinação do comando de recolhimento da importância irregular ao Tesouro Nacional. Impossibilidade de agravamento da situação do recorrente quando, durante a tramitação do feito, aquela penalidade nunca foi suscitada. A ausência de irresignação quanto a esse ponto da decisão conduz ao inevitável reconhecimento da preclusão da matéria, pois a interposição do apelo dirigido a este Tribunal tem a única finalidade de melhorar a situação da parte, com a aprovação integral das contas. Defeso a invocação da matéria na instância "ad quem", dado que a determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional configurará inegável prejuízo para a parte que interpõe o apelo. Vedada a "reformatio in pejus", nos termos do art. 141 do Código de Processo Civil. Inaplicável ao feito o entendimento de que a questão está madura para julgamento, podendo ser determinado o recolhimento de ofício pelo Tribunal. Não caracterizada nulidade.

2. Mérito. As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 somente podem ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação. Realizado depósito em dinheiro, diretamente na conta de campanha e acima do limite legal, em desobediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15. Caracterizado o recebimento de recurso de origem não identificada. Manutenção da sentença de desaprovação. Não determinado o comando de recolhimento do valor empregado ao Tesouro Nacional.

Desprovimento. (TRE/RS, Rel. Dr. Luciano André Losekann, redator para acórdão Dr. Sílvio Ronaldo Santos de Moraes, julgado em 14.12.2017)

Do exposto, máxime frente a ausência do manejo recursal pelo Ministério Público, reconhecida a preclusão da matéria e a impossibilidade de agravamento da posição jurídica do recorrente, afastado a preliminar de nulidade da sentença, bem como a pretensão de recolhimento da quantia irregular, de ofício, nesta instância.

[...]

Mérito:

No mérito, a contabilidade foi desaprovada com fundamento nas razões que seguem: (a) depósito no valor de

R\$ 14.000,00, em desobediência ao art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15; (b) depósitos financeiros de R\$ 14.000,00, R\$ 573,53 e R\$ 10,00, sem identificação dos CPFs dos doadores; (c) doação direta, no valor de R\$ 300,00, recebida do Diretório Municipal do PSD, mas não registrada em sua respectiva conta; (d) despesas com combustíveis sem o correspondente registro de locações ou cessões de automóveis ou publicidade com carros de som.

Passo ao enfrentamento de cada um dos apontamentos.

a) Depósito direto no valor de R\$ 14.000,00, sem a utilização de transferência entre as contas bancárias

Houve a identificação de um depósito em espécie, no valor de R\$ 14.000,00, realizado em 24.8.2016, diretamente na conta de campanha eleitoral do candidato, em desconformidade com o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15.

O prestador de contas sustenta que a doação em tela ocorreu por meio de recursos próprios devidamente identificados por recibo eleitoral e pelo comprovante de depósito consignando o CPF do candidato (fls. 37 e 38). Sustenta, assim, que não há falha insanável a macular as contas, eis que estão claramente identificadas nos autos a origem dos recursos.

Entretanto, não assiste razão ao recorrente.

É incontroverso nos autos que o depósito de R\$ 14.000,00 violou o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15, o qual exige que as doações financeiras desse importe sejam efetuadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação, verbis:

Art. 18. (i).

§ 1º As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação.

A exigência normativa de que as doações, mesmo que pelo próprio candidato, quando acima de R\$ 1.064,10, sejam feitas por meio de transferência eletrônica visa, justamente, coibir a possibilidade de manipulações e transações transversas que ocultem ou dissimulem eventuais ilicitudes, como a utilização de fontes vedadas de recursos e a desobediência aos limites de doação, sendo imprescindível para a perfeita identificação do doador.

Outrossim, o defeito em tela envolve cifra que representa 71% do total de recursos arrecadados (R\$ 19.538,53), não podendo ser considerada de baixa repercussão no controle da movimentação financeira do prestador.

Desse modo, sobressai que a mácula nas contas é grave, bem como ostenta aptidão para prejudicar a confiabilidade das informações e para impedir a fiscalização, pela Justiça Eleitoral, da adequação contábil aos ditames legais insculpidos na Resolução TSE n. 23.463/15 e na Lei n. 9.504/97.

Correta conclusão pela desaprovação das contas nesse ponto.

Apesar da irregularidade, como não houve determinação de recolhimento do valor irregular ao Tesouro Nacional pelo juízo de primeiro grau, deixa-se de determinar tal providência, conforme justificado na análise da preliminar.

[...]

Portanto, os apontamentos postos nos itens "b", "c" e "d" estão suficientemente esclarecidos, remanescendo como falhas meramente formais, a reclamaram a aposição de ressalvas sobre as contas.

Por seu turno, a irregularidade analisada no ponto "a" é grave e relevante, suficiente para, por si só, impor a manutenção do dispositivo sentencial de desaprovação das contas.

ANTE O EXPOSTO, rejeito a matéria preliminar, e nego provimento ao recurso, sem determinar o recolhimento da quantia irregular ao Tesouro Nacional.

Des. Jorge Luís Dall'Agnol:  
(voto divergente)

Com o devido acatamento, estou divergindo do nobre relator.

Isso porque a regra dos arts. 18 e 26 da Resolução TSE n. 23.463/15 não configura sanção por infringência à proibição do uso de recursos de origem não identificada.

As disposições em comento dizem respeito, tão somente, às consequências práticas derivadas da impossibilidade de os candidatos ou os partidos políticos utilizarem recursos de origem não identificada como determinam as regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais e das agremiações partidárias.

Nesse cenário, a determinação de recolhimento dos valores irregularmente havidos possui natureza obrigacional e não sancionatória, não se tratando de penalidade, mas de obrigação legal.

O entendimento encontra-se pacificado na jurisprudência do TSE, razão pela qual colho, modo exemplificativo, o seguinte trecho do voto condutor do acórdão proferido no AgR-REspe n. 447-57.2015.5.00.0000, da relatoria do Min. Gilmar Ferreira Mendes:

De fato, não é considerado sanção o dever de recolhimento ao Erário Público dos valores oriundos do Fundo Partidário aplicados irregularmente, conforme previsto no art. 34, caput, da Res.-TSE nº 21.841/2004, vigente a época.

Trata-se, na verdade, de ato administrativo a ser praticado de ofício pelo juiz eleitoral ou pelo presidente do Tribunal, ante a simples constatação de omissão no dever de prestar contas ou, como se percebe neste caso, de irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário. Portanto, a restituição determinada possui natureza obrigacional, e não sancionatória, como sustenta o recorrente. [...]

A determinação de recolhimento ao Erário dos valores do Fundo Partidário irregularmente aplicados pela agremiação possui natureza obrigacional, uma vez que constitui mero ressarcimento ao Fundo dos valores indevidamente utilizados. Dessa forma, não há que se falar em dupla sanção. Cumpre destacar que tal recolhimento está expressamente previsto no art. 34 da Res.-TSE nº 21.841/2004, vigente à época:

Art. 34. Diante da omissão no dever de prestar contas ou de irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário, o juiz eleitoral ou o presidente do Tribunal Eleitoral, conforme o caso, por meio de notificação, assinará prazo improrrogável de 60 dias, a contar do trânsito em julgado da decisão que considerou as contas desaprovadas ou não prestadas, para que o partido providencie o recolhimento integral ao Erário dos valores referentes ao Fundo Partidário dos quais não tenha prestado contas ou do montante cuja aplicação tenha sido julgada irregular.

O que se depreende do conjunto das normas é que, caso haja a aplicação irregular de verbas do Fundo Partidário que leve à rejeição das contas, além da aplicação da sanção prevista no art. 37

da Lei nº 9.096/1995, há o surgimento da obrigação de ressarcir o Erário no montante da irregularidade cometida.

Mais uma vez, a natureza do ressarcimento é obrigacional, e não sancionatória. Tal obrigação visa restituir aos cofres públicos aquele montante irregularmente gasto, e não punir o partido, uma vez que tal finalidade é alcançada por meio da aplicação da sanção de suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário.

Neste sentido a firme jurisprudência do TSE:

CONTAS ANUAIS DE DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DEVOLUÇÃO DE VALORES DO FUNDO PARTIDÁRIO.

[...]

5. Segundo a jurisprudência do TSE, "a determinação para que a agremiação proceda à devolução ao erário dos valores do fundo partidário irregularmente utilizados não configura penalidade, encontrando expressa previsão no art. 34 da Res.-TSE nº 21.841" (AgR-AI nº 7007-53/MT, rel. Mm. Henrique Neves da Silva, julgado em 7.11.2013).

6. Decisão agravada mantida pelos próprios fundamentos para aprovar as contas com ressalvas e determinar a devolução de valores ao Fundo Partidário. Agravo regimental desprovido. (AgR-AI nº 91-96/RJ, de minha relatoria, julgado em 15.12.2015 - grifo nosso)

A mesma lógica se aplica às hipóteses de recolhimento ao Erário dos valores de origem não identificada ou de fonte vedada, que também não constituem penalidades, mas obrigações de origem civil. (Grifei)

Como se vê, o ministro relator deste julgado foi enfático ao concluir que o raciocínio em evidência também "se aplica às hipóteses de recolhimento ao Erário dos valores de origem não identificada", tal como nos presentes autos.

Vale dizer que, para além da discussão quanto à incidência da obrigação nas esferas pública ou privada, o TSE compreende a determinação de recolhimento ao erário dos valores de origem não identificada como de natureza obrigacional, a justificar a sua aplicação compulsória, mesmo de ofício.

Nesse contexto, igualmente, os arestos do TSE no AgR-AI n. 7007-53/MT, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 7.11.2013, e no AI n. 9196, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, P. DJE - data 25.5.2016.

De rigor, assim, a rejeição da preliminar da Procuradoria Regional Eleitoral, mas sob o raciocínio de que, em sendo confirmada a ocorrência da irregularidade desse jaez, reconhecida na sentença, sobrevirá, como consequência natural, a obrigação de recolhimento de valores ao Erário.

Na questão de fundo, tenho por adotar a fundamentação do relator no condizente à desaprovação das contas, ao efeito de determinar, então, de ofício, dada a sua natureza obrigacional, o recolhimento dos recursos de origem não identificada ao Tesouro Nacional (R\$ 14.000,00).

Diante do exposto, afastada a matéria preliminar suscitada pela Procuradoria Regional Eleitoral, VOTO pelo desprovimento do recurso, determinando, de ofício, o recolhimento da quantia de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) ao Tesouro Nacional. (Fls. 64v-68v - grifei)

Inicialmente, colhe-se da moldura fática do acórdão que na sentença reconheceu-se a existência de irregularidade, consubstanciada no recebimento de RONI. Todavia, deixou-se de aplicar o disposto no art. 26 da Res.-TSE nº 23.463/2015<sup>1</sup>, no que se refere à devolução ao Erário da quantia de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), correspondente à doação recebida, por meio de depósito bancário em espécie, pelo candidato, em manifesta ofensa ao art. 18 da referida resolução.

A seu turno, o TRE/RS, ao julgar o recurso interposto pelo candidato, ora recorrido, trouxe à colação a manifestação aduzida pela Procuradoria Regional Eleitoral, em seu parecer, no qual suscita a nulidade da sentença ao argumento de que o decisum preambular foi omisso ao olvidar a devolução dos valores tidos por irregulares ao Tesouro Nacional e alternativamente, opinou pela imposição da sanção, de ofício, pelo Tribunal a quo.

Nesse mister, em sede preliminar, entendeu a Corte Regional que a ausência de irresignação do Ministério Público de primeiro grau quanto a esse ponto específico da sentença resultou inevitável reconhecimento da preclusão da matéria e a sua reforma na instância recursal, com a imposição da devolução da quantia irregular, implicaria modificação prejudicial ao candidato, então recorrente, a configurar reformatio in pejus.

O Tribunal Regional afastou, assim, a preliminar de nulidade da sentença e a pretensão de

recolhimento ao Tesouro Nacional do montante tido por irregular, de ofício, naquela instância recursal.

Dessa decisão, sobreveio o recurso especial da PRE no qual reitera os argumentos inicialmente lançados no parecer ministerial. Ressalta que a inércia do Ministério Público na origem, que deixou de interpor o recurso cabível no momento oportuno, foi devidamente suprida com os apontamentos inscritos no referido opinamento ministerial e não se trata de situação novidadeira para aquela Corte Eleitoral, dado que, em casos idênticos, esta decidiu pela nulidade de sentenças omissas.

Desse modo, sustenta que, no presente caso, não se operam os efeitos da preclusão, porquanto o objeto da controvérsia gira em torno de matéria de ordem pública, a qual deve ser apreciada em qualquer grau de jurisdição.

Pois bem, o ponto nevrálgico da discussão cinge-se à possibilidade (ou não) de o órgão recursal poder, de ofício, reformar parte da sentença quanto à matéria não devolvida pelo MPE a tempo e modo, no âmbito do recurso da outra parte.

Referido tema foi discutido recentemente nesta Corte Superior, no julgamento do AI nº 747-85/SP, de relatoria do Ministro Og Fernandes, DJe de 8.11.2019, e que fiquei redator para o acórdão, assim ementado:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. CANDIDATA. DESAPROVAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOIRO NACIONAL. DETERMINAÇÃO DE OFÍCIO. AUSÊNCIA DE RECURSO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. TESE DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA NON REFORMATIO IN PEJUS. PROCEDÊNCIA. PROVIMENTO.

1. As contas da candidata relativas à sua campanha eleitoral de 2012 foram desaprovadas pelo juízo de primeiro grau. O TRE/SP, ao confirmar a sentença, determinou de ofício o recolhimento ao Erário dos valores de origem não identificada recebidos pela agravante.
2. Desde a inserção do § 6º ao art. 37 da Lei dos Partidos Políticos pela Lei nº 12.034/2009, o processo de prestação de contas passou a ostentar natureza jurisdicional, de modo que não há espaço para modificação que agrava a situação do recorrente no âmbito do seu próprio recurso.
3. Configura reformatio in pejus o agravamento da pena imposta quando não houve recurso da parte contrária sobre a matéria.
4. Agravo provido para dar provimento ao recurso especial e afastar a determinação de recolhimento de recurso ao Tesouro Nacional. (Grifei)

Conforme manifestei naquela oportunidade, na qual fui acompanhado pela maioria, a inserção do § 6º ao art. 37 da Lei dos Partidos Políticos, pela Lei nº 12.034/2009, concedeu caráter jurisdicional aos processos de prestação de contas. Caso estivéssemos ainda na seara administrativa, não haveria maiores obstáculos, consoante prescreve a Lei nº 9.784/99, no art. 63, § 2º, combinado com o art. 64.

O art. 63, § 2º, da Lei nº 9.784/99 verte à regra, segundo a qual "o não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa". Já o art. 64 arremata no sentido de que "o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência".

Ainda que assim fosse, o reformatio in pejus na via administrativa encontra limites, devendo cumprir o desígnio constitucional do contraditório, consoante preceitua o parágrafo único do art. 64 da referida lei².

Isso é exatamente aquilo que a doutrina tem chamado de não admitir a modificação one shot, aquela modificação em um "único tiro".

Mas, uma vez que o processo de prestação de contas assume natureza jurisdicional por imperativo legal, não há espaço para modificação que agrave a situação do recorrente no âmbito do seu próprio recurso.

E, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, essa cautela é divisada inclusive em meio a reexames necessários. A Súmula do STJ, no seu enunciado 45, traz a regra de que, "no reexame necessário, é defeso, ao tribunal, agravar a condenação imposta a fazenda pública" (grifei).

Na espécie, como não houve recurso próprio do MPE na origem, combinado com a falta de determinação específica na sentença, entendo que o agravamento da situação do candidato, com a imposição da devolução dos valores tidos por irregulares ao Tesouro Nacional, configura inequívoca reformatio in pejus.

Nessa linha, a orientação jurisprudencial deste Tribunal Superior é a de que "a vedação à reformatio in pejus impede que a situação do recorrente seja agravada, quando não interposto recurso da parte contrária" (ED-REspe nº 51993-63/PI, ReI. Min. Luciana Lóssio, DJe de 3/10/2016 - grifei).

Com efeito, se houve a interposição de recurso contra a sentença, em que se deixou de impor ao candidato o recolhimento do montante irregular ao Erário, tem-se por correto o pronunciamento do TRE/RS ao manter a decisão de primeiro grau, reconhecendo que a matéria, em razão de não se encontrar impugnada em recurso próprio, encontra-se coberta pelo manto da preclusão e a piora na situação do recorrente com determinação, de ofício, não consignada na sentença representaria afronta ao princípio do non reformatio in pejus.

Ademais, oportuno salientar que a parte recorrente delimita o objeto da impugnação, e o órgão julgador fica adstrito à análise da parcela da sentença que foi impugnada, nos termos dispostos no art. 1.013 do CPC<sup>3</sup>, que consagra o efeito devolutivo recursal, segundo o princípio do tantum devolutum quantum appellatum. O efeito translativo do recurso, por sua vez, está adstrito ao capítulo impugnado, nos termos do § 1º do referido dispositivo legal.

Assim, embora as decisões íferas contrariem a jurisprudência deste Tribunal Superior no que diz respeito à determinação de devolução ao Tesouro Nacional de RONI, mostra-se impossível reformar a questão nesta instância, uma vez que não foi impugnada, a tempo e modo, pelo MPE e sob pena de reformatio in pejus.

Referido entendimento foi confirmado, posteriormente, no julgamento do AgR-AI nº 657-93/RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, em 17.12.2019, referente às Eleições 2016 e proveniente do Rio Grande do Sul, como no caso dos autos. Confira-se:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESAPROVAÇÃO. RECOLHIMENTO AO TESOIRO NACIONAL NÃO IMPOSTO NA SENTENÇA. AUSÊNCIA DE RECURSO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECLUSÃO DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DA NON REFORMATIO IN PEJUS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

1. Configura reformatio in pejus a determinação, de ofício, de recolhimento ao Tesouro Nacional de valores irregulares (art. 18, § 3º, da Res.-TSE 23.463/2015) na hipótese em que essa providência não foi imposta na sentença e não houve recurso no particular pelo Ministério Público. Precedente: AI 747-85/SP, redator para acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 8/11/2019.
2. Na espécie, inexistindo recurso contra a sentença na parte em que não impôs a devolução ao Tesouro Nacional, correto o entendimento do TRE/RS no particular.
3. Inviável conhecer da alegação acerca da eficácia executiva da sentença declaratória com esteio no art. 515, I, do CPC/2015, porquanto inaugurada apenas em sede de agravo interno, caracterizando indevida inovação recursal. Ademais, o tema não foi objeto de prequestionamento (Súmula 72/TSE).
4. Agravo interno a que se nega provimento. (Grifei)

Com efeito, fixados tais parâmetros em recentes precedentes específicos, inclusive do mesmo pleito, deve-se adotar o mesmo entendimento, sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da isonomia.

Por fim, ratifico as considerações do Ministro Sérgio Banhos no julgamento do AI nº 747-85/SP:

Ainda que a devolução de valores de origem não esclarecida ou mesmo de fonte vedada encontre, de forma lógica, fundamento em resolução do TSE cumpre ao magistrado ou ao tribunal, em sua decisão na prestação de contas, expressamente se manifestar sobre tal ponto e, em caso de omissão, é exigível eventual insurgência, inda que por parte do Ministério Público Eleitoral, na condição de custos legis.

Não se afigura possível considerar, sob o entendimento de que a norma decorre de interesse público e à míngua de comando judicial específico não inserido no título judicial atacado, a exigência de recurso, possibilitando, na análise da insurgência do próprio candidato, que sua situação seja afinal agravada, consubstanciando evidente reformatio in pejus.

Convém lembrar que o caput do art. 1.013 do Código de Processo Civil preconiza o efeito recursal devolutivo, em sua extensão, por meio do qual a parte delimita o objeto da impugnação, vinculando o tribunal à análise do capítulo da sentença impugnada.

Nesse contexto, a devolutividade operada pelo apelo não deverá abranger questões, alegadas pelas partes ou mesmo de ordem pública, que não guardem relação com o capítulo decisório impugnado, à exceção dos vícios do processo, ainda não examinados, que ensejam a extinção ou a anulação, devolvidos ao tribunal em decorrência do efeito translativo, pois não é razoável a esse órgão desconhecer eventual nulidade no processo. (Grifei)

O acórdão regional, portanto, não merece reparo.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso especial, com base no art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral.

Publique-se.

Brasília, 3 de fevereiro de 2020.

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
Relator

(1) Res.-TSE nº 23.463/2015

Art. 26. O recurso de origem não identificada não pode ser utilizado por partidos políticos e candidatos e deve ser transferido ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU).

(2) Lei nº 9.784/99

Art. 64. [...]

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

(3) Código de Processo Civil

Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

§ 1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 401-53.2016.6.21.0128  
PROCEDÊNCIA: PASSO FUNDO  
RECORRENTE: SANDRO ROBERTO RIFFEL  
RECORRIDO: JUSTIÇA ELEITORAL

---

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. ELEIÇÃO 2016. DESAPROVAÇÃO. MATÉRIA PRELIMINAR AFASTADA. NÃO DETERMINADO O COMANDO DE RECOLHIMENTO AO TESOIRO NACIONAL PELO MAGISTRADO SENTENCIANTE. MATÉRIA PRECLUSA. NULIDADE DA SENTENÇA NÃO CARACTERIZADA. PROIBIÇÃO DA *REFORMATIO IN PEJUS*. VIABILIDADE DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS EM GRAU DE RECURSO. MÉRITO. DEPÓSITOS EM ESPÉCIE. DOAÇÃO RECEBIDA PELO CANDIDATO E NÃO DECLARADA NA ESCRITURAÇÃO DO PARTIDO. OMISSÃO DE GASTOS ELEITORAIS COM COMBUSTÍVEL. NÃO DETERMINADA A TRANSFERÊNCIA AO TESOIRO NACIONAL. DESPROVIMENTO.

1. Matéria preliminar. 1.1. Afastada a nulidade da sentença. Reconhecido pelo magistrado sentenciante o emprego em campanha de recursos de origem não identificada, sem a determinação do comando de recolhimento da importância irregular ao Tesouro Nacional. Impossibilidade de agravamento da situação do recorrente quando, durante a tramitação do feito, aquela penalidade nunca foi suscitada. A ausência de irresignação quanto a esse ponto da decisão conduz ao inevitável reconhecimento da preclusão da matéria. Vedada a *reformatio in pejus*. Inaplicável ao feito o entendimento de que a questão está madura para julgamento, podendo ser determinado o recolhimento de ofício pelo Tribunal. Não caracterizada nulidade. 1.2. Viabilidade dos documentos juntados em grau de recurso, nos termos do art. 266 do Código Eleitoral.

2. Realização de depósito em dinheiro, diretamente na conta bancária do candidato, em desconformidade com o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15. Irregularidade grave, que representa 71% do total de recursos arrecadados, sendo motivo suficiente para o juízo de reprovação das contas. Não determinado o recolhimento do valor reputado como de origem não identificada ao Tesouro Nacional.

3. Depósitos financeiros sem a identificação dos CPFs dos doadores. Evidenciada a origem dos valores, pela indicação do doador, o próprio candidato, mediante CPF no momento do depósito e pela emissão dos pertinentes recibos eleitorais.

4. Registro de receita advinda do diretório municipal, não declarada nas contas da agremiação. Doação recebida pelo candidato



Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006  
Em: 23/01/2018 17:17  
Por: Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura  
Original em: <http://docs.tre-rs.jus.br>  
Chave: 6168ad011155e55786bf5471666bdbd6

TRE-RS



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

comprovada pelo prestador, entretanto, por meio da juntada de recibo eleitoral e da nota fiscal eletrônica emitida em nome da comissão provisória municipal do partido. Justificada, portanto, a divergência.

5. Omissão de gastos eleitorais. Existência de gastos com combustível sem registro de cessão de veículos. Falha suprida com os documentos apresentados na fase recursal - termo particular de cessão de veículo devidamente identificado, comprovando também a propriedade do cedente

Provimento negado.

### **A C Ó R D ã O**

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral, rejeitar a matéria preliminar, ainda que por fundamentação diversa e, no mérito, negar provimento ao recurso. Por maioria, firmar entendimento no sentido de não determinar o recolhimento de ofício ao Tesouro Nacional, com os votos dos Des. Eleitorais Jamil Andraus Hanna Bannura, Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Eduardo Augusto Dias Bainy e João Batista Pinto Silveira.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2017.

DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA,  
Relator.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 401-53.2016.6.21.0128  
PROCEDÊNCIA: PASSO FUNDO  
RECORRENTE: SANDRO ROBERTO RIFFEL  
RECORRIDO: JUSTIÇA ELEITORAL  
RELATOR: DR. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA  
SESSÃO DE 19-12-2017

---

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto por SANDRO ROBERTO RIFFEL contra sentença do Juízo da 128ª Zona Eleitoral, que desaprovou as contas referentes às eleições municipais de 2016, tendo em vista o reconhecimento das seguintes irregularidades: **(a)** doação em espécie no valor de R\$ 14.000,00, em desobediência ao art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15; **(b)** depósitos financeiros sem identificação dos CPFs dos doadores; **(c)** doações diretas recebidas de outros prestadores, mas não registradas em suas respectivas contas; **(d)** despesas com combustíveis sem o correspondente registro de locações ou cessões de automóveis ou publicidade com carros de som (fls. 12-13).

Em suas razões (fls. 23-30), o recorrente afirma que, por erro formal, não constaram os CPFs dos doadores e que a falha vem corrigida em prestação de contas retificadora oferecida com o apelo, evidenciando a boa-fé do prestador. Alega que os contratos e recibos juntados aos autos bastam para o saneamento das inconsistências. Sustenta que os apontamentos representam um valor irrisório, ensejando a aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e insignificância. Requer a reforma da sentença.

Foram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou, preliminarmente, pela anulação da sentença, e, no mérito, pelo desprovimento do recurso (fls. 52-55v.).

É o breve relatório.

## VOTOS

**Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura (relator):**

**Preliminar**



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**Tempestividade**

O recurso é tempestivo, pois respeitado o prazo de três dias previsto no art. 30, § 5º, da Lei n. 9.504/97. A sentença foi publicada em 09.3.2017 (fl. 21) e o apelo foi interposto no dia 10.3.2017 (fl. 23).

**Nulidade da sentença e recolhimento de ofício**

Preliminarmente, a Procuradoria Regional Eleitoral lançou manifestação no sentido da nulidade da decisão de primeiro grau, ao fundamento de que houve omissão de qualquer enfrentamento explícito sobre a necessidade de transferência dos valores cujos doadores não foram identificados por meio de CPF, nos termos dos arts. 18, inc. I, § 3º, e 26 da Resolução TSE n. 23.463/15.

A preliminar deve ser afastada, tendo em vista a ausência de recurso por parte do Ministério Público de primeiro grau, fazendo com que a pretensão de recolhimento do valor irregular restasse preclusa.

Ademais, tal determinação nesta instância, a qual chegou a matéria por exclusivo recurso do prestador, levaria à *reformatio in pejus*, efeito vedado pelo sistema processual.

Neste sentido posicionou-se recentemente este Tribunal, em acórdão do qual se extrai a seguinte ementa:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. ELEIÇÕES 2016. AFASTADA A PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. NÃO DETERMINADO O COMANDO DE RECOLHIMENTO AO TESOIRO NACIONAL PELO MAGISTRADO SENTENCIANTE. INAPLICÁVEL O JULGAMENTO DA "CAUSA MADURA". PENALIDADE NÃO SUSCITADA DURANTE A TRAMITAÇÃO DO FEITO. MATÉRIA PRECLUSA. PROIBIÇÃO DA "REFORMATIO IN PEJUS". MÉRITO. DOAÇÃO EM ESPÉCIE. DEPÓSITO DIRETO NA CONTA DE CAMPANHA. EXTRAPOLADO LIMITE LEGAL. ART. 18, § 1º, DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.463/15. ORIGEM NÃO COMPROVADA. MANTIDA A DESAPROVAÇÃO. NÃO DETERMINADO O REPASSE DA QUANTIA IRREGULAR AO ERÁRIO. DESPROVIMENTO.

**1. Afastada a preliminar. Reconhecido pelo magistrado sentenciante o emprego em campanha de recursos de origem não identificada, sem a determinação do comando de recolhimento da importância irregular ao Tesouro Nacional. Impossibilidade de agravamento da situação do recorrente quando, durante a tramitação do feito, aquela penalidade nunca foi suscitada. A ausência de irrisignação quanto a esse ponto da decisão conduz ao inevitável reconhecimento da preclusão da matéria,**



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**pois a interposição do apelo dirigido a este Tribunal tem a única finalidade de melhorar a situação da parte, com a aprovação integral das contas. Defeso a invocação da matéria na instância "ad quem", dado que a determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional configurará inegável prejuízo para a parte que interpõe o apelo. Vedada a "reformatio in pejus", nos termos do art. 141 do Código de Processo Civil. Inaplicável ao feito o entendimento de que a questão está madura para julgamento, podendo ser determinado o recolhimento de ofício pelo Tribunal. Não caracterizada nulidade.**

2. Mérito. As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 somente podem ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação. Realizado depósito em dinheiro, diretamente na conta de campanha e acima do limite legal, em desobediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15. Caracterizado o recebimento de recurso de origem não identificada. Manutenção da sentença de desaprovação. Não determinado o comando de recolhimento do valor empregado ao Tesouro Nacional.

Desprovimento. (TRE/RS, Rel. Dr. Luciano André Losekann, redator para acórdão Dr. Sílvio Ronaldo Santos de Moraes, julgado em 14.12.2017)

Do exposto, máxime frente a ausência do manejo recursal pelo Ministério Público, reconhecida a preclusão da matéria e a impossibilidade de agravamento da posição jurídica do recorrente, afastado a preliminar de nulidade da sentença, bem como a pretensão de recolhimento da quantia irregular, de ofício, nesta instância.

**Documentos juntados com as razões de recurso**

Ainda preliminarmente, cumpre registrar a viabilidade dos novos documentos apresentados com o recurso.

O egrégio Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento no sentido de que “julgadas as contas, com oportunidade prévia para saneamento das irregularidades, não se admite, em regra, a juntada de novos documentos” (TSE, AgReg no RESPE n. 239956, Relatora Min. Rosa Weber. DJE: 31.10.2016).

Todavia, a apresentação de novos documentos com o recurso não apresenta prejuízo à tramitação do processo, especialmente quando se trata de documentos simples, capazes de esclarecer de plano as irregularidades apontadas, sem a necessidade de nova análise técnica ou diligências complementares.

Ademais, o interesse público na transparência das contas de campanha, aliada à ausência de prejuízo à célere tramitação do processo, caracteriza a vedação de novos documentos em segundo grau como formalismo excessivo, que deve ser evitado, por não



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

servir aos propósitos do rito legal.

O posicionamento encontra supedâneo no art. 266 do Código Eleitoral e está amparado pela reiterada jurisprudência deste Regional, convindo transcrever ementa da seguinte decisão:

Recurso Eleitoral. Prestação de contas. Candidato. Arrecadação e dispêndio de recursos de campanha. Resolução TSE n. 23.463/15. Eleições 2016.

Preliminar afastada. É faculdade do juiz eleitoral a conversão das contas simplificadas para o rito ordinário, a fim de que sejam apresentadas contas retificadoras. Art. 62 da Resolução TSE n. 23.463/15. A falta de conversão, frente à possibilidade de prolação da sentença com os elementos constantes nos autos, não acarreta cerceamento de defesa. Oportunizada a manifestação do candidato acerca do parecer do órgão técnico, ocasião em que juntados documentos.

Conhecimento dos documentos apresentados em grau recursal, nos termos do art. 266 do Código Eleitoral.

A ausência de registro de doação ou cessão de veículo automotor é irregularidade sanável. Apresentação de retificação das contas, de modo a suprir a omissão e possibilitar a aprovação da contabilidade.

Provimento.

(TRE-RS - RE 522-39/RS, Relator: DES. FEDERAL PAULO AFONSO BRUM VAZ, Data de Julgamento: 14.3.2017) (Grifei.)

Dessa forma, por se tratar de documentos simples, capazes de esclarecer de pronto as irregularidades apontadas, entendo adequada a juntada dos novos documentos com o recurso.

Passo à análise do mérito recursal.

**Mérito:**

No mérito, a contabilidade foi desaprovada com fundamento nas razões que seguem: (a) depósito no valor de R\$ 14.000,00, em desobediência ao art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15; (b) depósitos financeiros de R\$ 14.000,00, R\$ 573,53 e R\$ 10,00, sem identificação dos CPFs dos doadores; (c) doação direta, no valor de R\$ 300,00, recebida do Diretório Municipal do PSD, mas não registrada em sua respectiva conta; (d) despesas com combustíveis sem o correspondente registro de locações ou cessões de automóveis ou publicidade com carros de som.

Passo ao enfrentamento de cada um dos apontamentos.

**a) Depósito direto no valor de R\$ 14.000,00, sem a utilização de**



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**transferência entre as contas bancárias**

Houve a identificação de um depósito em espécie, no valor de R\$ 14.000,00, realizado em 24.8.2016, diretamente na conta de campanha eleitoral do candidato, em desconformidade com o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15.

O prestador de contas sustenta que a doação em tela ocorreu por meio de recursos próprios devidamente identificados por recibo eleitoral e pelo comprovante de depósito consignando o CPF do candidato (fls. 37 e 38). Sustenta, assim, que não há falha insanável a macular as contas, eis que estão claramente identificadas nos autos a origem dos recursos.

Entretanto, não assiste razão ao recorrente.

É incontroverso nos autos que o depósito de R\$ 14.000,00 violou o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15, o qual exige que as doações financeiras desse importe sejam efetuadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação, verbis:

Art. 18. (...).

§ 1º As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação.

A exigência normativa de que as doações, mesmo que pelo próprio candidato, quando acima de R\$ 1.064,10, sejam feitas por meio de transferência eletrônica visa, justamente, coibir a possibilidade de manipulações e transações transversas que ocultem ou dissimulem eventuais ilicitudes, como a utilização de fontes vedadas de recursos e a desobediência aos limites de doação, sendo imprescindível para a perfeita identificação do doador.

Outrossim, o defeito em tela envolve cifra que representa 71% do total de recursos arrecadados (R\$ 19.538,53), não podendo ser considerada de baixa repercussão no controle da movimentação financeira do prestador.

Desse modo, sobressai que a mácula nas contas é grave, bem como ostenta aptidão para prejudicar a confiabilidade das informações e para impedir a fiscalização, pela Justiça Eleitoral, da adequação contábil aos ditames legais insculpidos na Resolução TSE n.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

23.463/15 e na Lei n. 9.504/97.

Correta conclusão pela desaprovação das contas nesse ponto.

Apesar da irregularidade, como não houve determinação de recolhimento do valor irregular ao Tesouro Nacional pelo juízo de primeiro grau, deixa-se de determinar tal providência, conforme justificado na análise da preliminar.

**b) Depósitos financeiros sem a identificação dos CPFs dos doadores**

A questão envolvendo a identificação de origem do depósito de R\$ 14.000,00 ficou suficientemente enfrentada no item anterior.

Por sua vez, os depósitos de R\$ 573,53 e R\$ 10,00, não são irregulares.

Como antes mencionado, o art. 18, § 1º, da Resolução TSE n. 23.463/15 faculta a realização de depósitos diretos, desde que identificados, quando os valores forem inferiores a R\$ 1.064,10.

Ademais, verifica-se que o prestador apontou a origem dos valores, indicando o doador, o próprio candidato, por seu CPF no momento do depósito (fls. 32 e 35) e emitindo os pertinentes recibos eleitorais (fls. 31 e 34).

Assim, quanto ao item, entendo que a falha não comporta um juízo de desaprovação sobre as contas.

**c) Registro de receita advinda do Diretório Municipal, mas não declarada às contas da agremiação**

O prestador declarou ter recebido doação estimável em dinheiro do órgão de direção municipal, representada por serviços de contabilidade, aferidos em R\$ 300,00, mas tal doação não constou na prestação de contas de campanha da agremiação.

Falhas dessa natureza, decorrentes da inconsistência de informações extraídas de cruzamento de dados, prejudicam a confiabilidade das contas, pois os gastos declarados pelos prestadores não são confirmados por dados externos à prestação de contas, obtidos pela Justiça Eleitoral com o intuito de aferir a segurança das declarações prestadas.

Entretanto, a doação recebida pelo candidato foi comprovada pelo prestador por meio da juntada de recibo eleitoral (fl. 41) e da nota fiscal eletrônica emitida em nome da Comissão Provisória Municipal do PSD de Passo Fundo (fl. 42).

A jurisprudência admite que a inconsistência seja esclarecida pelo candidato



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

por meios de prova idôneos, capazes de justificar a divergência e evidenciar a correção da declaração, como se extrai da seguinte ementa:

[...] DECLARAÇÃO, FEITA PELO PARTIDO, DE DOAÇÕES À CANDIDATA, QUE, CONTUDO, NÃO FORAM REGISTRADAS POR ESTA NAS CONTAS EM EXAME - OMISSÃO DE RECURSOS OCORRIDA POR EQUIVOCO - DIVERGÊNCIA ENTRE AS CONTAS DO PARTIDO DOADOR E AS CONTAS DA CANDIDATA ESCLARECIDA - ANOTAÇÃO DE RESSALVA.

Apesar de ter havido omissão de recursos, anota-se apenas uma ressalva para essa irregularidade, pois, além de os recursos omitidos serem estimáveis em dinheiro, com a manifestação da candidata, corroborada com a apresentação de documentos fiscais, a divergência entre as contas em julgamento e as contas do partido doador restou esclarecida. [...] (TRE/SC, PRESTACAO DE CONTAS n 152117, ACÓRDÃO n 31007 de 27.7.2015, Relator JOÃO BATISTA LAZZARI, Publicação: DJE - Diário de JE, Tomo 130, Data 04.8.2015, Página 6-8)

Assim, esclarecida a divergência, não subsiste, quanto ao tópico, a desaprovação das contas.

**d) Despesas com combustíveis sem correspondente registro de locações ou cessões de veículos**

A contabilidade foi igualmente desaprovada pelo Juízo *a quo* em razão da existência de gastos com combustível sem registro de cessão de veículos, evidenciando-se a omissão de gastos eleitorais.

Apesar da omissão inicial, a falha foi suprida com os documentos apresentados na fase recursal. O prestador apresentou termo particular de cessão de veículo devidamente identificado, comprovando também a propriedade do cedente (fls. 43-47).

Apesar de remanescer a ausência de recibo eleitoral, essa irregularidade representa aspecto meramente formal, o qual não autoriza o grave juízo de desaprovação das contas.

Nessa senda, cito o seguinte precedente:

Recurso especial. Agravo regimental. Prestação de contas de campanha. Eleições 2010. Aprovação com ressalvas.

1. A contabilização, em um único recibo, da doação em valor estimado referente à cessão de veículo e dos serviços prestados como motorista, em princípio, é irregular.

2. Tal irregularidade, contudo, quando verificada uma única vez, além de ser meramente formal, não tem o condão de levar à rejeição das contas.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

3. A valoração do serviço de motorista com base no salário mínimo mensal não se mostra desarrazoada.

4. Aprovação das contas com ressalvas.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 139305, Acórdão de 07.11.2013, Relator Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 228, Data 29.11.2013, Página 16 - grifei)

Portanto, os apontamentos postos nos itens “b”, “c” e “d” estão suficientemente esclarecidos, remanescendo como falhas meramente formais, a reclamaram a aposição de ressalvas sobre as contas.

Por seu turno, a irregularidade analisada no ponto “a” é grave e relevante, suficiente para, por si só, impor a manutenção do dispositivo sentencial de desaprovação das contas.

ANTE O EXPOSTO, rejeito a matéria preliminar, e nego provimento ao recurso, sem determinar o recolhimento da quantia irregular ao Tesouro Nacional.

**Des. Jorge Luís Dall'Agnol:**

**(voto divergente)**

Com o devido acatamento, estou **divergindo** do nobre relator.

Isso porque a regra dos arts. 18 e 26 da Resolução TSE n. 23.463/15 não configura sanção por infringência à proibição do uso de recursos de origem não identificada. As disposições em comento dizem respeito, tão somente, às consequências práticas derivadas da impossibilidade de os candidatos ou os partidos políticos utilizarem recursos de origem não identificada como determinam as regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais e das agremiações partidárias.

Nesse cenário, a determinação de recolhimento dos valores irregularmente havidos possui natureza obrigacional e não sancionatória, não se tratando de penalidade, mas de obrigação legal.

O entendimento encontra-se pacificado na jurisprudência do TSE, razão pela



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

qual colho, modo exemplificativo, o seguinte trecho do voto condutor do acórdão proferido no AgR-RESpe n. 447-57.2015.5.00.0000, da relatoria do Min. Gilmar Ferreira Mendes:

De fato, não é considerado sanção o dever de recolhimento ao Erário Público dos valores oriundos do Fundo Partidário aplicados irregularmente, conforme previsto no art. 34, caput, da Res.-TSE nº 21.841/2004, vigente a época. Trata-se, na verdade, de ato administrativo a ser praticado de ofício pelo juiz eleitoral ou pelo presidente do Tribunal, ante a simples constatação de omissão no dever de prestar contas ou, como se percebe neste caso, de irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário. Portanto, a restituição determinada possui natureza obrigacional, e não sancionatória, como sustenta o recorrente. [...]

A determinação de recolhimento ao Erário dos valores do Fundo Partidário irregularmente aplicados pela agremiação possui natureza obrigacional, uma vez que constitui mero ressarcimento ao Fundo dos valores indevidamente utilizados. Dessa forma, não há que se falar em dupla sanção. Cumpre destacar que tal recolhimento está expressamente previsto no art. 34 da Res.-TSE no 21.841/2004, vigente à época:

Art. 34. Diante da omissão no dever de prestar contas ou de irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário, o juiz eleitoral ou o presidente do Tribunal Eleitoral, conforme o caso, por meio de notificação, assinará prazo improrrogável de 60 dias, a contar do trânsito em julgado da decisão que considerou as contas desaprovadas ou não prestadas, para que o partido providencie o recolhimento integral ao Erário dos valores referentes ao Fundo Partidário dos quais não tenha prestado contas ou do montante cuja aplicação tenha sido julgada irregular.

O que se depreende do conjunto das normas é que, caso haja a aplicação irregular de verbas do Fundo Partidário que leve à rejeição das contas, além da aplicação da sanção prevista no art. 37 da Lei nº 9.096/1995, há o surgimento da obrigação de ressarcir o Erário no montante da irregularidade cometida.

Mais uma vez, a natureza do ressarcimento é obrigacional, e não sancionatória. Tal obrigação visa restituir aos cofres públicos aquele montante irregularmente gasto, e não punir o partido, uma vez que tal finalidade é alcançada por meio da aplicação da sanção de suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário.

Neste sentido a firme jurisprudência do TSE:

CONTAS ANUAIS DE DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DEVOLUÇÃO DE VALORES DO FUNDO PARTIDÁRIO. [...]

5. Segundo a jurisprudência do TSE, "a determinação para que a agremiação proceda à devolução ao erário dos valores do fundo partidário irregularmente utilizados não configura penalidade, encontrando expressa previsão no art. 34 da Res.-TSE nº 21.841" (AgR-AI nº 7007-53/MT, rel. Mm. Henrique Neves da Silva, julgado em 7.11.2013).



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

6. Decisão agravada mantida pelos próprios fundamentos para aprovar as contas com ressalvas e determinar a devolução de valores ao Fundo Partidário. Agravo regimental desprovido.

(AgR-AI nº 91-96/RJ, de minha relatoria, julgado em 15.12.2015 - grifo nosso)

**A mesma lógica se aplica às hipóteses de recolhimento ao Erário dos valores de origem não identificada** ou de fonte vedada, que também não constituem penalidades, mas obrigações de origem civil.

(Grifei)

Como se vê, o ministro relator deste julgado foi enfático ao concluir que o raciocínio em evidência também “**se aplica às hipóteses de recolhimento ao Erário dos valores de origem não identificada**”, tal como nos presentes autos.

Vale dizer que, para além da discussão quanto à incidência da obrigação nas esferas pública ou privada, o TSE compreende a determinação de recolhimento ao erário dos valores de origem não identificada como de natureza obrigacional, a justificar a sua aplicação compulsória, mesmo de ofício.

Nesse contexto, igualmente, os arestos do TSE no AgR-AI n. 7007-53/MT, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 7.11.2013, e no AI n. 9196, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, P. DJE - data 25.5.2016.

De rigor, assim, a rejeição da preliminar da Procuradoria Regional Eleitoral, mas sob o raciocínio de que, em sendo confirmada a ocorrência da irregularidade desse jaez, reconhecida na sentença, sobrevirá, como consequência natural, a obrigação de recolhimento de valores ao Erário.

Na questão de fundo, tenho por adotar a fundamentação do relator no condizente à desaprovação das contas, ao efeito de determinar, então, de ofício, dada a sua natureza obrigacional, o recolhimento dos recursos de origem não identificada ao Tesouro Nacional (**R\$ 14.000,00**).

Diante do exposto, afastada a matéria preliminar suscitada pela Procuradoria Regional Eleitoral, VOTO pelo **desprovimento** do recurso, determinando, de ofício, o recolhimento da quantia de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) ao Tesouro Nacional.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**Dr. Luciano André Losekann:**

Senhor Presidente,

Eminentes Colegas:

Pedindo escusas ao eminente relator e ao respeitável entendimento em sentido diverso, estou acompanhando a divergência.

Entendo que a determinação de recolhimento da importância ao Tesouro Nacional, por força do que dispõe o art. 26 da Resolução TSE n. 23.463/15, é consectário normativo necessário decorrente do reconhecimento da origem não identificada dos recursos.

Trata-se de preceito de ordem pública, a veicular obrigação legal, não sancionatória, com o fim de obstar o locupletamento ilícito do prestador a partir do recebimento de valores de origem não esclarecida.

Assim, enquanto disposição obrigacional de vedação ao enriquecimento ilícito, a determinação de recolhimento dos valores ao Tesouro Nacional é questão de fundamentação obrigatória a todas as contas eivadas pela arrecadação de origem não identificada, sob pena de nulidade da decisão, não sendo vulnerada pela preclusão.

No entanto, tenho que, em prestígio ao art. 1.013, § 3º, inc. III, do CPC, que permite o julgamento da chamada “causa madura”, é possível superar a nulidade e suprir a omissão do juízo *a quo* em relação à determinação de recolhimento de valores acaso o exame do mérito assim recomende.

Com essas considerações, acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Dall'Agnol, no sentido de manutenção da sentença de desaprovação das contas e da determinação, de ofício, do recolhimento dos valores de origem não identificada ao Tesouro Nacional.

É como voto, Senhor Presidente.

**Des. Federal João Batista Pinto Silveira:**

Acompanho o relator.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

**EXTRATO DA ATA**

RECURSO ELEITORAL - PRESTAÇÃO DE CONTAS - DE CANDIDATO - CARGO -  
VEREADOR - DESAPROVAÇÃO / REJEIÇÃO DAS CONTAS

Número único: CNJ 401-53.2016.6.21.0128

Recorrente(s): SANDRO ROBERTO RIFFEL (Adv(s) Matheus Dalazen Calliari)

Recorrido(s): JUSTIÇA ELEITORAL

DECISÃO

Por unanimidade, rejeitaram a matéria preliminar, ainda que por fundamentos diversos e, no mérito, negaram provimento ao recurso. Por maioria, firmaram entendimento no sentido de não determinar o recolhimento de ofício ao Tesouro Nacional, com os votos dos Des. Eleitorais Jamil Andraus Hanna Bannura, Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Eduardo Augusto Dias Bainy e João Batista Pinto Silveira.

Des. Carlos Cini  
Marchionatti  
Presidente da Sessão

Dr. Jamil Andraus Hanna  
Bannura  
Relator

Participaram do julgamento os eminentes Des. Carlos Cini Marchionatti - presidente -, Des. Jorge Luís Dall'Agnol, Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura, Dr. Luciano André Losekann, Dr. Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Dr. Eduardo Augusto Dias Bainy e Des. Federal João Batista Pinto Silveira, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.