

Prestação de contas de campanha eleitoral – Alguns temas controvertidos

Marcia Pelegrini

Advogada. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo, Fundamentos de Direito Público e Direito Constitucional na PUC-SP.

Cleide Sodré Lourenço

Advogada. Especialista em Contabilidade Pública.

Sumário: **1** Movimentação financeira de campanha no segundo turno de eleições majoritárias, após encerramento das eleições em âmbito local – **2** Vedação de doação eleitoral por empresas concessionárias de serviços públicos e os grupos empresariais

O presente artigo tem por proposta uma breve reflexão sobre alguns temas controvertidos, desencadeadores de polêmicas e interpretações divergentes no âmbito da análise e julgamento das prestações de contas eleitorais.

Tais questões envolvem a movimentação financeira relacionada ao segundo turno das eleições entre as contas eleitorais dos comitês financeiros ou candidatos, e as contas eleitorais dos partidos políticos no âmbito regional, bem como a legalidade das doações ou contribuições de pessoa jurídica para as campanhas eleitorais, quando pertencentes a grupo empresarial, ou enquanto acionárias de empresas concessionárias de serviços públicos.

Abordaremos neste artigo: (a) a discussão sobre a viabilidade jurídica da utilização da conta eleitoral pelos partidos políticos para a eleição nacional em segundo turno, quando as eleições foram encerradas em primeiro turno no respectivo Estado; (b) questão relacionada às fontes vedadas, mais especificamente as tratadas no inciso III do artigo 24, Lei nº 9.504/97, quando a empresa doadora é integrante de grupos empresariais (*holding*), nas quais diversas empresas coligadas participam, em maior ou menor volume, do capital social de outras e existe, entre estas, uma, ou mais, que detêm o *status* de empresa concessionária ou permissionária de serviço público.

São questões que merecem algumas considerações dado o grande número de questionamentos que surgem entre aqueles que militam na área do Direito Eleitoral, com grande repercussão, vez que podem provocar a desaprovação de contas eleitorais, e a impugnação da diplomação do candidato.

1 Movimentação financeira de campanha no segundo turno de eleições majoritárias, após encerramento das eleições em âmbito local

No que diz respeito a este tema, cumpre destacar que, durante o pleito eleitoral de 2014, dúvidas e opiniões distintas surgiram em todo o país acerca da possibilidade jurídica de utilização das contas eleitorais dos partidos políticos em âmbito regional, para a movimentação financeira relacionada à campanha nacional para presidente da República, nos Estados com eleições encerradas no primeiro turno.

Tribunais Regionais Eleitorais de vários Estados, em consulta verbal, manifestaram-se pela impossibilidade da utilização das referidas contas eleitorais de campanha, sem, contudo, apresentarem razões de ordem jurídica, hábeis e suficientes ao afastamento da tese contrária, ou seja, no sentido da possibilidade de sua utilização durante o segundo turno.

Tal questão, aparentemente de mera organização contábil e financeira de campanha, envolve, na verdade, intrincada matéria relacionada à autonomia de decisão dos Partidos Políticos na escolha da melhor forma de condução da movimentação financeira em pleito eleitoral nacional, dado o volume de operações relacionadas à realização de despesas de campanhas, num país das dimensões do Brasil.

E, sendo assim, a autonomia administrativa e financeira dos partidos políticos na condução de suas campanhas nacionais não deve ser tolhida, desde que respeitadas as regras específicas estabelecidas na legislação eleitoral e respectiva Resolução, que dispõem sobre a arrecadação e os gastos de recursos pelos partidos políticos, candidatos, comitês financeiros, e respectivas prestações de contas, equilibrando-se, assim, a lisura do procedimento e a esfera própria de competência dos partidos políticos, no cumprimento de seu papel institucional.

A simples leitura e análise da legislação não pode levar a outro entendimento. Senão vejamos:

O artigo 22 da Lei nº 9.504/97 dispõe que é obrigatória para o partido e para os candidatos a abertura de conta bancária específica para registrar o movimento financeiro da campanha. Em consonância com a lei e visando garantir o absoluto controle dos recursos arrecadados e gastos nas campanhas eleitorais, o artigo 12 da Resolução nº 23.406/14 exigiu de todos os candidatos, comitês financeiros e partidos políticos a abertura das contas eleitorais específicas, com a denominação “Doações para Campanha”, regra essa já existente nas eleições precedentes.

Deste modo, em todo o país, candidatos, partidos políticos e comitês financeiros abriram as contas para registro da movimentação dos recursos empregados nas campanhas eleitorais, apartada das demais contas ordinárias dos partidos, de forma a segregar a movimentação financeira vinculada ao pleito eleitoral. Os partidos, em âmbito regional, igualmente abriram as mencionadas contas de campanha que,

segundo entendimento de alguns tribunais regionais eleitorais, deveriam ser encerradas ao final do pleito de primeiro turno, nos Estados onde a eleição tivesse se encerrado, não se permitindo sua utilização para a campanha nacional, ainda que o candidato do partido estivesse na disputa pelo segundo turno.

Vale, nessa oportunidade, abrir um parêntesis para esclarecer, desde logo, que o fato de a conta bancária eleitoral permanecer ativa, até a conclusão do segundo turno, não inviabiliza de forma alguma a devida prestação de contas das eleições que se encerraram no primeiro turno, com os respectivos extratos bancários evidenciando toda a movimentação financeira até a data da eleição e efetiva entrega da prestação de contas.

Diferentemente do entendimento restritivo no sentido de que as contas dos candidatos e respectivos comitês financeiros, que tiveram encerradas as eleições em primeiro turno, devem deixar de ser movimentadas (exceto para arrecadação de recursos voltados ao pagamento de despesas já contraídas até a data do pleito), para nós, os partidos políticos em âmbito regional podem permanecer movimentando as contas eleitorais também para a campanha nacional, sem que isso cause qualquer tipo de confusão ou inconsistência, vez que as doações obrigatoriamente devem ter sua origem identificada, e as despesas devem estar devidamente documentadas em nome de quem as contraiu, por meio de documento fiscal idôneo.

Não vislumbramos na legislação nada que permita uma interpretação contrária, restritiva à autonomia administrativa dos partidos políticos na condução de suas campanhas.

E, naturalmente, não será na letra da Resolução que cuida da arrecadação e gastos de recursos que encontraremos a resposta, posto que não se propõe a tal detalhamento. Todavia, parece importante que o Tribunal Superior Eleitoral volte o olhar para esta questão em uma nova oportunidade, aprimorando e afastando tal natureza de dúvida entre os tribunais regionais do país, pacificando assim um único entendimento, de acordo com sua orientação, para evitar eventuais inconsistências no fluxo de informações contábeis entre os partidos regionais e o seu diretório nacional.

Como não poderia deixar de ser, e lembrando que o Direito não se interpreta em tiras, a resposta vem da análise do sistema jurídico, das leis que cuidam do sistema eleitoral, da criação dos partidos políticos e de sua organização.

O Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), ao disciplinar o sistema eleitoral, dispõe no artigo 86 que *nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País*; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município.

Por sua vez, a Lei nº 9.096/95, que dispõe sobre os partidos políticos, confere aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (artigo 3º). Todavia, nos artigos subsequentes, a lei dá os contornos legais para a organização e o funcionamento dos partidos, estabelecendo no artigo 5º que: “A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros”.

Mencionada lei só admite o registro de estatuto de partido que tenha caráter nacional, de forma que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, devidamente registradas no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal e com seus estatutos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei dos Partidos Políticos, no parágrafo único do artigo 11, dispõe que a representação partidária perante os Tribunais ou Juízos Eleitorais será feita de acordo com o credenciamento de seus Delegados, sendo que os nacionais representarão o Partido perante quaisquer Tribunais ou Juízes eleitorais; os delegados credenciados pelos órgãos estaduais somente poderão representá-lo perante os Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes do respectivo Estado; e, por fim, os credenciados pelo órgão municipal, perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição.

Nota-se que há uma clara definição acerca da representatividade regional e local do partido político, e os seus estatutos, com algumas poucas variações, estabelecem que o partido será representado judicialmente pelos respectivos presidentes em cada nível, ou seja, nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal. Todavia, a divisão das competências estabelecida na lei se dá apenas para a representação judiciária tendo o partido político caráter nacional, por definição legal e orientação constitucional (art. 17, inciso I da CF).

Isto também ocorre em relação à contabilidade ordinária dos partidos, posto que os regimentos internos, em cumprimento à lei, disciplinam sobre a contabilidade, que deverá observar os preceitos da escrituração contábil, com elaboração, aprovação e entrega de balanços anuais na justiça eleitoral. Tal movimentação se dá na conta ordinária do partido.

Nessa linha, os partidos políticos também se organizam internamente, com o intuito de distribuir responsabilidades em cada nível por suas ações administrativas, financeiras, fiscais, trabalhistas e de ordem judicial ou extrajudicial, conferindo autonomia própria, respondendo seus respectivos dirigentes pelos atos praticados em seu nome e CNPJ próprio, a fim de garantir que as despesas ordinárias sejam de responsabilidade dos dirigentes partidários em cada nível, respondendo os mesmos por suas próprias ações administrativas. E não poderia ser diferente, pois não seria crível que o Presidente Nacional se responsabilizasse por ações dessas naturezas em cada nível organizacional do partido.

Assim, a distribuição das competências às respectivas instâncias partidárias, não exclui e nem afasta o caráter nacional do partido, de modo que os diretórios regionais são unidades interiores do partido político, comparáveis aos órgãos que compõem a administração pública direta, repartindo as atribuições internamente mediante o fenômeno conhecido, no âmbito do Direito Administrativo, da desconcentração administrativa, ou seja, são meras repartições internas de competências com atribuições meramente administrativas e capacidade postulatória.¹

¹ Ainda que possuam CNPJ próprio, não são pessoas jurídicas distintas do partido político nacional, possuindo capacidade administrativa e postulatória tão somente para fins de organização e distribuição de responsabilidades internas.

Feitas estas considerações e passando para a questão da arrecadação e gastos eleitorais, podemos considerar, com tranquilidade, que neste aspecto, nenhuma referência há na legislação que leve à conclusão de que os partidos, de caráter nacional, distribuídos em esferas estaduais e municipais, por razões de organização e funcionamento, estejam impossibilitados de manejar as *contas eleitorais* dos diretórios estaduais, abertas especificamente para as eleições, depois de encerradas as eleições em primeiro turno nos respectivos Estados, quando em segundo turno permanecem as *eleições presidenciais, com circunscrição em todo o País*.

Deverão, para tanto, utilizar a conta aberta com base no artigo 15 da Resolução nº 23.406/14 (conta doações para a campanha), com o CNPJ próprio já existente. Após o primeiro turno, não poderão mais realizar despesas para as campanhas estaduais, mas nada impede que movimentem suas contas para o pleito nacional ainda em andamento. A regra é genérica para quaisquer movimentações de recursos destinados às campanhas eleitorais, sem que a norma faça qualquer diferença entre campanhas estaduais ou nacional, importando, sim, que tais despesas e gastos sejam segregados e devidamente identificados. Vejamos o teor do artigo 15 da Resolução nº 23.406/14:

Art. 15. Os partidos políticos deverão providenciar a abertura da conta “Doações para Campanha” utilizando o CNPJ próprio já existente.

§1º Os partidos políticos devem manter, em sua escrituração, contas contábeis específicas para o registro das movimentações financeiras dos recursos destinados às campanhas eleitorais, a fim de permitir a segregação desses recursos de quaisquer outros e a identificação de sua origem.

§2º O partido político que aplicar recursos do Fundo Partidário na campanha eleitoral deverá fazer a movimentação financeira diretamente na conta bancária estabelecida no art. 43 da Lei nº 9.096, de 1995, vedada a transferência desses recursos para a conta “Doações para Campanha”.

E, conforme já comentado, para fins de controle de gastos, os extratos mensais das contas de campanha evidenciarão se a movimentação pertence à campanha estadual ou nacional e a natureza das despesas realizadas, conforme artigo 17 da mencionada Resolução, a saber:

Art. 17. As instituições financeiras que procederem à abertura de conta bancária específica para a campanha eleitoral de 2014 fornecerão mensalmente aos órgãos da Justiça Eleitoral os extratos eletrônicos do movimento financeiro para fins de instrução dos processos de prestação de contas dos candidatos, partidos políticos e dos comitês financeiros (Lei nº 9.504/97, art. 22).

§1º Os extratos eletrônicos serão padronizados e fornecidos conforme normas específicas do Banco Central do Brasil e deverão compreender o registro da movimentação financeira entre a data da abertura e a do encerramento da conta bancária.

§2º Os extratos bancários previstos neste artigo serão enviados pelas instituições financeiras mensalmente, até o trigésimo dia do mês seguinte ao que se referem.

Art. 18. A movimentação de recursos financeiros fora das contas específicas de que trata os arts. 12 e 13 implicará a desaprovação das contas.

Há que se ressaltar, neste ponto, que as despesas contraídas pelo diretório estadual para o segundo turno da campanha nacional em seu CNPJ próprio, e através da conta de campanha, deverão estabelecer contratualmente sua destinação específica para a campanha nacional, possibilitando que os valores aplicados venham a ser doados de forma estimada à conta do candidato nacional beneficiado pelos gastos, de forma a evidenciar todo o caminho traçado pela movimentação financeira, e seu beneficiário, para fins de controle de todas as despesas e receitas eleitorais.

E, acerca das prestações de contas, a Resolução nº 23.406/14 traz, em seu artigo 38 e parágrafos, disciplina específica sobre o segundo turno, deixando claro que o partido político (em nível nacional ou estadual) está obrigado a prestar contas da conta eleitoral do segundo turno, de modo que os diretórios regionais deverão apresentar a prestação de contas do primeiro turno nos respectivos Estados nos prazos estabelecidos na Resolução (no caso das eleições de 2014, em 04.11.2014) e *prestação de contas complementar*, com arrecadação e gastos realizados para a eleição nacional no segundo turno, até 25.11.2014. Vejamos:

Art. 38. As prestações de contas finais de candidatos e de partidos políticos, incluídas as de seus respectivos comitês financeiros, deverão ser prestadas à Justiça Eleitoral até 4 de novembro de 2014 (Lei nº 9.504/97, art. 29, III).

§1º O candidato que disputar o segundo turno deverá apresentar as contas referentes aos dois turnos até 25 de novembro de 2014 (Lei nº 9.504/97, art. 29, IV).

§2º O partido político que tenha candidato participando do segundo turno, ainda que coligado, deverá encaminhar também, no prazo fixado no §1º, a prestação de contas, incluídas as contas de seus respectivos comitês financeiros, com a arrecadação e a aplicação dos recursos da campanha eleitoral.

§3º Findos os prazos fixados neste artigo sem que as contas tenham sido prestadas, a Justiça Eleitoral notificará, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, os partidos políticos e os candidatos, inclusive vice e suplentes, da obrigação de prestá-las, no prazo de 72 horas, após o que, permanecendo a omissão, serão elas julgadas como não prestadas (Lei nº 9.504/1997, art. 30, IV).

Em face das considerações adrede elencadas, concluímos que as contas eleitorais dos diretórios estaduais podem ser utilizadas para a campanha nacional em

segundo turno, ainda que encerradas as eleições locais em primeiro turno, sempre que o partido estiver participando do pleito nacional em segundo turno, ainda que de forma coligada.

2 Vedação de doação eleitoral por empresas concessionárias de serviços públicos e os grupos empresariais

Passemos agora, como já anotado no início do presente artigo, ao segundo tema, que diz respeito ao entendimento e evolução jurisprudencial, acerca da viabilidade de doações de campanha por empresas integrantes de *holdings* em face do rol taxativo de fontes vedadas elencados na legislação eleitoral.

Neste aspecto, faremos uma breve reflexão sobre as vedações legais na hipótese de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos e a questão das empresas coligadas, inclusive, na hipótese de empresas consideradas como fontes vedadas, que participam do capital social de outras empresas que não possuem qualquer vedação para realizarem doações eleitorais.

Passemos então à análise do conteúdo e extensão da vedação contida no inciso III, do artigo 24, da Lei nº 9.504/97. A Lei Eleitoral, em seu artigo 24, inciso III, dispõe sobre a vedação de partido político, comitê financeiro e candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de empresa concessionária ou permissionária de serviço público.

Embora o tema já venha sendo enfrentado por nossos Tribunais, como demonstraremos no decorrer do presente estudo, esta regra vem sendo objeto de discussões e palco de divergências quanto ao seu alcance quando nos deparamos com as relações societárias existentes em grupos empresariais (*holding*), nas quais diversas empresas coligadas participam, em maior ou menor volume, do capital social de outras e existe, entre estas, uma, ou mais, que detêm o *status* de empresa concessionária ou permissionária de serviço público.

O fato de as empresas possuírem personalidade jurídica própria, ainda que integrantes de um mesmo grupo, seria suficiente para afastar a vedação legal? Ou, de outra banda, o fato de uma delas estar na condição de concessionária ou permissionária bastaria para contaminar toda e qualquer doação a se realizar pelas demais pessoas jurídicas do grupo? O fator que deve nortear tal análise deve ser o fenômeno econômico unitário entre empresas coligadas (controladas e controladoras)?

A complexa questão, que envolve várias áreas do Direito, já vem sendo enfrentada por nossas Cortes Eleitorais, que, analisando a questão de forma acurada e sob diversas óticas, firmou e evoluiu no entendimento que passaremos a relatar.

A concessão ou permissão de serviço público está sujeita a regime constitucional próprio estabelecido no artigo 175,² pois cuida da transferência de dada atividade pública a outrem, que se remunerará em princípio pela exploração do serviço, mediante a cobrança de tarifa diretamente do usuário. Note-se que o que inviabiliza a doação não é o fato de uma empresa desempenhar uma atividade que, pela sua natureza, seja em si mesma um serviço público – afinal um serviço público pode ser prestado através de um simples contrato de prestação de serviços (Lei nº 8.666/93) –, mas, sim, que este serviço esteja sendo executado sob o regime de concessão ou permissão, na situação em que a empresa permissionária ou concessionária assume as vezes da Administração Pública, pressupondo a remuneração pela própria exploração do serviço, ainda que parcialmente subvencionada a atividade pelo Poder Público, ou previstas outras fontes de recursos. (Lei nº 8.987/95).

Esta, portanto, é a razão da norma: como a remuneração do concessionário decorre diretamente da tarifa arrecadada da exploração do serviço, a vedação da Lei Eleitoral procura inviabilizar que o produto da mesma seja destinado, ainda que indiretamente, ao financiamento de campanha eleitoral. Assim, se em regra a arrecadação da tarifa é a remuneração básica dos concessionários/permissionários, seu produto deve ficar restrito à delicada equação que dá sustentabilidade econômico-financeira à prestação do serviço público executado, de forma a preservar os direitos dos usuários, a manutenção de serviço adequado e a modicidade do valor da tarifa (parágrafo único do referido artigo 175, CF).

Como então resguardar o cumprimento da norma, em detrimento da finalidade pública subjacente, ante a prática de atos acobertados pela autonomia patrimonial da pessoa jurídica, mais acentuada justamente nas sociedades anônimas?

Sem aqui pretender adentrar com profundidade nas discussões próprias do Direito Societário – o que nos afastaria do enfrentamento do tema proposto com maior objetividade –, não se discute que o princípio da separação patrimonial existe sob a proteção de certos pressupostos, formais e materiais, juridicamente disciplinados, tais como o arquivamento dos atos constitutivos no respectivo registro público, a pluralidade de sócios, patrimônio próprio distinto dos sócios etc.

² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Nesses termos, a autonomia da pessoa jurídica se apoia no Direito, no próprio conceito de personalidade jurídica, que, nos dizeres de Vidal Serrano Nunes Júnior e Yolanda Alves Pinto Serrano,³ nada mais é que

um atributo ou uma investidura que o Estado concede a determinados entes, de tanto merecedores em virtude de características que ostentam (plurissubjetividade, coligação voluntária, finalidade comum e lícita, base estatutária e direção unificante). [...] “atribui à associação ou sociedade vida jurídica própria e distinta da dos sócios. Passa desse modo a sujeitos de direitos e obrigações, de forma desvinculada dos membros que a integram.”

Ora, se a autonomia das pessoas jurídicas assim se apresenta em relação a seus próprios integrantes, com muito maior largueza de interpretação deve ser vista esta autonomia entre pessoas jurídicas diversas, mesmo que integrantes de um mesmo grupo empresarial.

Ainda que esse princípio não se apresente como uma verdade intransponível, não podemos perder de vista que a desconsideração dessa realidade deve ser entendida como exceção, ao deparar-se com situação que reflita comprovada má utilização da autonomia da pessoa jurídica, relacionada ao desvio de seus objetivos institucionais, praticando atos ilícitos ou com abuso de direito.

Não se pode pretender inviabilizar o direito próprio de uma sociedade de dispor livremente dos atos de gestão de seu patrimônio, nos termos de seus estatutos ou deliberação em assembleia, com base em suposição de fraude ou de má-fé, que em Direito não se presume. Por esta razão, parece-nos claro que eventual irregularidade relacionada ao recebimento indireto de doação vedada, no âmbito da Justiça Eleitoral, também não pode ser presumida.

Nesse sentido, mesmo que as empresas controladoras usufruam do lucro das subsidiárias e que o artigo 24 da Lei nº 9.504/97 faça referência ao recebimento *direto ou indireto* de doação vedada, somente a prova no caso concreto poderia informar em que medida a operação financeira estaria a refletir repasse de receita própria de um eventual contrato de concessão/permissão de serviços públicos. Seria essa a única fonte de receita da empresa?

Nessa medida, a Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica, proveniente dos países ligados ao *Common Law*, claramente garante a prevalência do princípio da autonomia da pessoa jurídica, repudiando qualquer forma de seu desvirtuamento ou má utilização, que somente pode se concretizar em caso de abuso e comprovada má-fé.⁴

³ *Código de Defesa do Consumidor interpretado*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 97.

⁴ Nesse sentido, o artigo 55 do Código Civil só admite a despersonalização diante de desvio de finalidade, ou confusão patrimonial.

Tanto é assim, que a própria Resolução nº 23.406, do TSE, ao dispor sobre as fontes vedadas, no §1º, de seu artigo 28,⁵ impõe como penalidade o repasse dos valores recebidos para a União.

O Tribunal Superior Eleitoral já teve a oportunidade de apreciar e julgar esta matéria, que vem sendo consolidada através de reiteradas decisões, demonstrando evolução em relação à decisão consolidada que marcou o início da formação jurisprudencial, quando, por maioria de votos, o Tribunal Superior Eleitoral na PET nº 2.594, veio reproduzir jurisprudência pacífica dos Tribunais Regionais Eleitorais de nosso país, que, nos termos do voto vencedor do Ministro Relator Gerardo Grossi, reafirma a tese no sentido de que o fato de uma empresa simplesmente participar do capital social de outra empresa concessionária/permissionária, em maior ou menor volume de participação, não a torna concessionária, diante de sua existência jurídica própria, razão pela qual a irregularidade relacionada ao recebimento indireto de doação vedada não pode ser presumida.⁶

O resultado apertado da citada decisão evoluiu trazendo a necessária segurança jurídica e consolidando a postura restritiva do TSE em relação à interpretação do dispositivo legal que elenca as fontes vedadas previstas no artigo 24 da Lei Eleitoral, tratando-se de rol taxativo que não comporta interpretação extensiva.

Prestação de contas de campanha. Diretório estadual do Partido Democrático Trabalhista. Eleições 2010. Fonte vedada. Não caracterização.

1. No julgamento da Pet nº 2.595, rel. Min. Gerardo Grossi, PSESS em 13.12.2006, o TSE decidiu que não constitui fonte vedada a doação proveniente de empresa controlada por outra, concessionária ou permissionária de serviço público, sob o fundamento de que as personalidades jurídicas não se confundem. Ressalva do ponto de vista do relator.

2. Segundo a atual jurisprudência desta Corte, o limite de doação de pessoa jurídica deve ser aferido sobre o seu faturamento bruto, de forma isolada, não abrangendo os grupos empresariais, que, apesar de terem interesses comuns, são, em regra, entes despersonalizados e sem patrimônio próprio (AgR-AI nº 344-29, DJE de 6.11.2013; e AgR-RESpe nº 147-40, DJE de 22.10.2013, ambos da relatoria do Ministro Dias Toffoli).

Agravo regimental a que se nega provimento. (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 255.290, Acórdão de 27.02.2014, Relator Min. Henrique Neves da Silva, publicação: *DJE – Diário de Justiça Eletrônico*, t. 54, 20 mar. 2014, p. 61-62)

⁵ Art. 28. É vedado a partido político, comitê financeiro e candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de (Lei nº 9.504/97, art. 24, I a XI):

§1º – Os recursos recebidos por candidato, partido ou comitê Financeiro, que sejam oriundos de fontes vedadas deverão ser transferidos ao Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), por quem os receber, tão logo sejam identificados, observando-se o limite de até 5 dias após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas de campanha.

⁶ Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.499. Petição nº 2.594. Classe 18 – Distrito Federal – Brasília. Publicação em 13.12.2006.

Agravo Regimental. Agravo de Instrumento. Eleições 2008. Vereador. Prestação de contas de campanha. Doações. Empresa sócia ou acionista de outra empresa concessionária ou permissionária de serviço público. Não provimento.

1. A norma contida no art. 24, III, da Lei 9.504/97 deve ser interpretada restritivamente. Precedentes.
2. A doação efetuada por sócia ou acionista de outra empresa concessionária ou permissionária de serviço público não configura doação recebida de fonte vedada. Precedente.
3. Agravo regimental não provido. (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 25673814, Acórdão de 23.04.2013, Relatora Min. Fátima Nancy Andrighi, publicação: *DJE – Diário de Justiça Eletrônico*, 20 maio 2013, p. 40)

Eleições 2006. Prestação de Contas. Campanha. Comitê do Candidato. Aprovação. Fonte vedada. Erro material.

Dívida de campanha. Novação (art. 360 do Código Civil). Assunção de dívida. Possibilidade. Precedente.

1. Sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participa de capital de outra sociedade, legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida, só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei nº 9.504/97.
2. Verificado, em parecer técnico, erro material, de grande monta, na relação de notas fiscais emitidas por empresas que forneceram bens a comitê de candidato em campanha eleitoral, não se pode afirmar ter havido falta grave na prestação de contas.
3. É permitida a novação, com assunção liberatória de dívidas de campanha, por partido político, desde que a documentação comprobatória de tal dívida seja consistente.
4. Feita a assunção liberatória de dívida, o partido político, ao prestar suas contas anuais, deverá comprovar a origem dos recursos utilizados no pagamento da dívida, recursos que estarão sujeitos às mesmas restrições impostas aos recursos de campanha eleitoral.
5. Contas aprovadas. (Petição nº 2.595, Resolução nº 22.500, de 13.12.2006, Relator Min. José Gerardo Grossi, publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13 dez. 2006)

A jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal Eleitoral, no que diz respeito ao conteúdo e alcance do contido no artigo 24, inciso III, da Lei nº 9.504/97, é no sentido de que a autonomia das pessoas jurídicas integrantes de empresas coligadas deve ser preservada, conservando cada sociedade, patrimônio e personalidade distintos.

Assim decidindo, o Tribunal afastou a incidência da vedação prevista para as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público, às demais empresas integrantes de grupos de empresas, enquanto sociedades controladoras e controladas.

Isto porque a interpretação do dispositivo deve ser restritiva, afastando-se a presunção de doação por fonte vedada pelo mero fato de a empresa doadora integrar um grupo de empresas coligadas, quando ela própria, a doadora, não detém a condição de concessionária ou permissionária de serviço público, ainda que alguma ou algumas das integrantes o sejam. A caracterização da doação indireta vedada só estará configurada diante da comprovação de transferência ilegal ou irregular, visando burlar a vedação legal. Vejamos o seguinte julgado do Tribunal Superior Eleitoral que melhor elucida a questão:

Eleições 2010. Recurso Ordinário. Representação. Art. 30-A da Lei n. 9.504/97. Captação ou gasto ilícito de recursos. Deputado Estadual. Doação de fonte vedada. Concessionária. Art. 24, III, da Lei nº 9.504/97. Não caracterização. Pessoa jurídica que é mera acionista da empresa que efetivamente contratou com o poder público. Doação que representa apenas 5,4% do total dos recursos arrecadados. Incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes. Provimento.

1. In casu, embora tenha sido a empresa doadora que participou do processo licitatório para a exploração de serviço público, tem-se que, antes mesmo da assinatura do contrato, transferiu para subsidiária todos os direitos e obrigações da concessão, não figurando, portanto, como contratada, o que afasta a vedação do art. 24, III, da Lei nº 9.504/97, cuja interpretação é estrita.

2. Ademais, a doação questionada representa apenas 5,4% do total de recursos financeiros de campanha arrecadados, atraindo, assim, a incidência dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais recomendam não seja aplicada a grave sanção de cassação do diploma.

3. Recurso ordinário provido. (Recurso Ordinário nº 581, Acórdão de 05.08.2014, Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, publicação: *DJE – Diário de Justiça Eletrônico*, t. 154, 20 ago. 2014, p. 71)

A interpretação *retro* vigora atualmente, de forma que, às empresas que não detêm a condição de concessionárias ou permissionárias de serviço público, por possuírem existência, personalidade e patrimônio próprios e distintos das demais empresas que compõem o grupo, está permitida a doação para campanhas eleitorais.

Com estas considerações, e já finalizando, há que esclarecer que eventual conduta tida por ilegal de doação de fonte vedada, em nosso entendimento, somente poderá restar caracterizada se ocorrer a sua efetiva utilização, ou seja, se forem utilizados os valores na campanha eleitoral.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PELEGRINI, Marcia; LOURENÇO, Cleide Sodré. Presta o de contas de campanha eleitoral – Alguns temas controvertidos. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 175-186, jul./dez. 2015.
