



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 2-55.2011.6.
26.0000 – CLASSE 37 – SÃO PAULO – SÃO PAULO**

Relatora: Ministra Nancy Andrighi

Agravante: Ministério Público Eleitoral

Agravada: Aline Lemos Correa de Oliveira Andrade

Advogado: Alex Figueiredo dos Reis

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS (ART. 30-A DA LEI 9.504/97). ART. 24, III, DA LEI 9.504/97. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. DOAÇÃO. CONCESSIONÁRIA DE USO DE BEM PÚBLICO. LICITUDE. DESPESAS DE CAMPANHA. MOVIMENTAÇÃO. CONTA BANCÁRIA. AUSÊNCIA. ART. 22, § 3º, DA LEI 9.504/97. EXAME. PROPORCIONALIDADE (RELEVÂNCIA JURÍDICA). NÃO PROVIMENTO.

1. Consoante o art. 24, III, da Lei 9.504/97, que deve ser interpretado restritivamente, os partidos políticos e candidatos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro proveniente de concessionário ou permissionário de serviço público.

2. Na espécie, a empresa doadora detém o direito de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, cuja outorga ocorre mediante concessão de uso de bem público (art. 23 da Lei 9.478/97). Assim, a doação efetuada à campanha da agravada é lícita. Precedentes.

3. O art. 22 da Lei 9.504/97 prevê a abertura de conta bancária específica para o registro da movimentação financeira de campanha e, nesse contexto, impõe que os recursos utilizados para o pagamento de gastos eleitorais devem ser, necessariamente, oriundos dessa conta.

4. A despeito da realização de despesas – R\$ 3.188,70 (três mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos) – sem o respectivo trânsito pela conta bancária da campanha, o referido ilícito não teve proporcionalidade

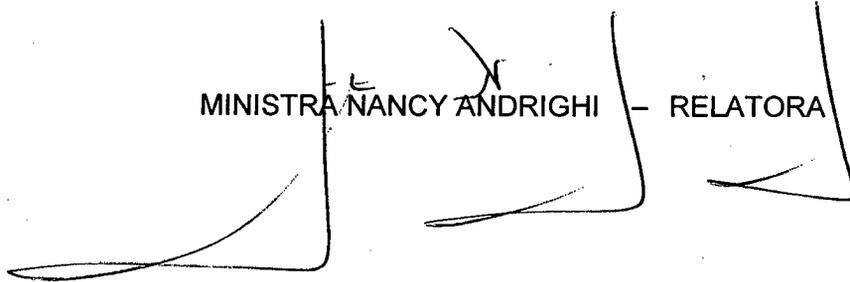
(relevância jurídica), no contexto da campanha, apta a ensejar a cassação do diploma da agravada, pois a) correspondeu a somente 0,13% do total arrecadado; b) constituiu fato isolado e não impediu à Justiça Eleitoral o efetivo controle da movimentação financeira de campanha; c) não houve má-fé na conduta da agravada.

5. Agravo regimental não provido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o agravo regimental, nos termos das notas de julgamento.

Brasília, 6 de março de 2012.

MINISTRA NANCY ANDRIGHI - RELATORA

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several sweeping strokes, is written over the printed name and title of the minister.

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA NANCY ANDRIGHI: Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso ordinário.

Na decisão agravada (fls. 458-465), consignou-se a improcedência da representação proposta pela suposta prática de captação e gastos ilícitos de recursos de campanha (art. 30-A da Lei 9.504/97).

Nesse contexto, asseverou-se a licitude da doação efetuada pela UTC Engenharia S/A à campanha da agravada por se tratar de concessionária de uso de bem público (exploração de petróleo e gás natural), não se enquadrando, portanto, na vedação contida no art. 24, III, da Lei 9.504/97.

Ademais, ressaltou-se que, a despeito da realização de despesas no valor de R\$ 3.188,70 (três mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos) sem o trânsito desse montante pela conta bancária da campanha, o referido fato não teve proporcionalidade (relevância jurídica) apta a ensejar a cassação do diploma da agravada.

Em suas razões (fls. 468-476), o agravante reitera a argumentação expendida no recurso ordinário, nos seguintes termos:

a) a UTC Engenharia S/A é concessionária de serviço público, pois detém o direito de exploração de petróleo e gás natural e, assim, não poderia ter efetuado doação à campanha da agravada;

b) o art. 24, III, da Lei 9.504/97 deve ser interpretado extensivamente, visto que o fim principal do mencionado dispositivo é impedir a doação direta ou indireta de recursos por empresas que mantenham vínculo contratual com o poder público;



c) a ausência de trânsito de recursos pela conta bancária de campanha – em contrariedade ao art. 22, § 3º, da Lei 9.504/97 – comprometeu o efetivo controle da respectiva movimentação financeira pela Justiça Eleitoral, além de indicar a prática de outros ilícitos similares;

d) as irregularidades acima referidas totalizaram R\$ 216.188,70 (duzentos e dezesseis mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos), são insanáveis e permitem a cassação do diploma da agravada, em observância ao princípio da proporcionalidade.

Ao fim, requer a reconsideração da decisão agravada ou a submissão da matéria ao Colegiado.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA NANCY ANDRIGHI (relatora): Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso ordinário.

Examino, separadamente, as condutas impugnadas pelo agravante.

I – Art. 24, III, da Lei 9.504/97 (doação por fonte vedada).

A UTC Engenharia S/A doou à campanha da agravada – eleita deputada federal pelo Estado de São Paulo em 2010 – o montante de R\$ 213.000,00 (duzentos e treze mil reais), o que seria vedado, segundo alega o agravante, ante o disposto no art. 24, III, da Lei 9.504/97.

O referido dispositivo estabelece que os partidos políticos e candidatos não podem receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro

ou estimável em dinheiro proveniente de concessionário ou permissionário de serviço público. Confira-se:

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

(...)

III – concessionário ou permissionário de serviço Público;

Na espécie, é incontroverso que a empresa doadora detém o direito de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural¹, cuja outorga para o desempenho dessas atividades ocorre mediante concessão², nos termos do art. 23 da Lei 9.478/97³ (que, dentre outros aspectos, institui diretrizes acerca do monopólio do petróleo e de outros hidrocarbonetos fluidos).

No entanto, a concessão prevista no dispositivo em comento não objetiva a prestação de serviço público, mas sim o uso de bem público pela concessionária para a exploração de atividade econômica específica.

Em linhas gerais, observa-se que a doutrina pátria diferencia a concessão de serviço público da concessão de uso de bem público. Enquanto a primeira espécie objetiva conferir mais agilidade e qualidade na prestação de serviços públicos à coletividade mediante descentralização administrativa, a concessão de uso compreende a utilização privativa do bem público em proveito da própria pessoa jurídica de direito privado que obteve a concessão⁴.

Constata-se, portanto, que os institutos não se confundem e que a UTC Engenharia S/A, na qualidade de concessionária de uso de bem público, não se enquadra no rol de proibições constante do art. 24, III, da

¹ Bens pertencentes à União, nos termos do art. 20, IX, da CF/88.

² Possibilidade, ainda, de exercício dessas atividades econômicas mediante regime de partilha de produção, conforme previsão expressa do art. 23 da Lei 9.478/97.

³ Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Jurs, 2008, p. 172-173, 329-332 e 1.030-1.032.

Lei 9.504/97, motivo pelo qual a doação realizada à campanha da agravada é lícita. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

(...) 2. Na espécie, a empresa doadora é produtora independente de energia elétrica, cuja outorga se dá mediante concessão de uso de bem público (art. 13 da Lei 9.074/95), motivo pelo qual a doação realizada à campanha do agravado é lícita. (...)

(AgR-REspe 134-38/MG, de minha relatoria, DJe de 21.10.2011) (sem destaque no original).

(...) 2. A doação feita por empresa autorizatária de serviço público não se enquadra na vedação prevista no art. 16, III, da Res.-TSE nº 22.715/2008, que se refere a concessionário ou permissionário de serviço público. (...)

(AgR-REspe 9603285-76/AC, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 11.4.2011) (sem destaque no original).

Essa conclusão é reforçada pela regra de hermenêutica jurídica de que normas que encerrem exceção ou mitigação de direitos devem ser interpretadas restritivamente. Confira-se:

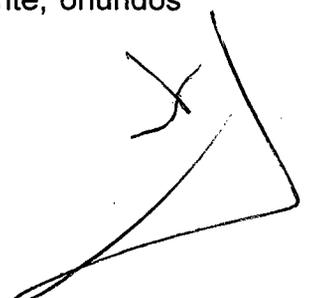
(...) 5. A vedação prevista no art. 24, III, da Lei nº 9.504/97, por se tratar de norma restritiva, não pode ser estendida à empresa licenciada para explorar serviço público que não é concessionária. (...)

(ARMS 558/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 1º.9.2009) (sem destaque no original).

Assim, ante a licitude da doação efetuada pela UTC Engenharia S/A, a decisão agravada não merece reparos no particular.

II – Art. 22 da Lei 9.504/97 (abertura de conta bancária específica para a movimentação de recursos de campanha).

O art. 22 da Lei 9.504/97 prevê a abertura de conta bancária específica por partidos políticos e candidatos para o registro da movimentação financeira de campanha e, nesse contexto, impõe que os recursos utilizados para o pagamento de gastos eleitorais devem ser, necessariamente, oriundos dessa conta. Eis a redação do dispositivo:



Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

(...)

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o *caput* deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

Conforme consignado na decisão agravada, a irregularidade neste ponto é inequívoca, haja vista a realização de gastos de campanha com recursos financeiros do Sr. Henrique Gouveia (apoiador da candidatura da agravada), no valor de R\$ 3.188,70 (três mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos), sem o trânsito desse montante pela conta bancária da campanha.

O agravante aduz que esse fato, ainda que isoladamente, ensejaria a cassação do diploma da agravada, consoante previsão expressa do art. 30, § 2º, da Lei 9.504/97⁵.

A esse respeito, observa-se a necessidade de aferição da prova da proporcionalidade (relevância jurídica) das irregularidades praticadas pelo candidato, de modo que a sanção deve ser proporcional à gravidade da conduta, considerado o contexto da campanha. Nesse sentido:

(...) 1. A jurisprudência é pacífica no sentido de que, nas infrações ao art. 30-A da Lei das Eleições, é necessária a prova da proporcionalidade (relevância jurídica) do ilícito praticado pelo candidato, razão pela qual a sanção de cassação do diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta, considerado o contexto da campanha (Recurso Ordinário nº 1.540, Rel. Min. Felix Fischer). (...)

(AgR-AC 400-59/CE, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 25.5.2010) (sem destaque no original).

Na espécie, vê-se inicialmente que as despesas com recursos financeiros que não transitaram pela conta bancária de campanha

⁵ Art. 30-A:

(...)

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.



corresponderam a somente 0,13% do total arrecadado⁶, conforme demonstra a prestação de contas final da agravada (fls. 18-19).

Constata-se, ainda, a inexistência de má-fé da agravada, pois a) as despesas efetuadas diretamente com recursos do Sr. Henrique Gouveia foram registradas na prestação de contas (inclusive o posterior reembolso); b) a irregularidade constituiu fato isolado e não impediu à Justiça Eleitoral o efetivo controle da movimentação financeira de campanha; c) os documentos e justificativas apresentados ao TRE/SP – a quem compete examinar as contas – demonstram que os recursos foram efetivamente empregados na campanha.

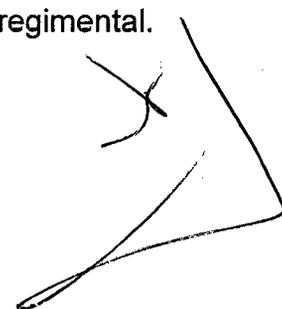
Por fim, destaca-se que o agravante não se desincumbiu de provar a alegação de que essa irregularidade revelaria a existência de outras similares na prestação de contas da agravada.

Dessa forma, os bens jurídicos tutelados no art. 30-A da Lei 9.504/97 – a transparência e a lisura do pleito – não foram violados, de modo que a cassação do diploma da agravada com esteio no ilícito em comento revela-se desproporcional.

III – Conclusão.

Forte nessas razões, **nego provimento** ao agravo regimental.

É o voto.



⁶ Total de recursos arrecadados pela agravada: R\$ 2.378.850,91 (dois milhões, trezentos e setenta e oito mil, oitocentos e cinquenta reais e noventa e um centavos).

EXTRATO DA ATA

AgR-RO nº 2-55.2011.6.26.0000/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravada: Aline Lemos Correa de Oliveira Andrade (Advogado: Alex Figueiredo dos Reis).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto da Relatora.

Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes as Ministras Cármen Lúcia e Nancy Andrighi, os Ministros Gilson Dipp, Marcelo Ribeiro e Arnaldo Versiani, e o Procurador-Geral Eleitoral, Roberto Monteiro Gurgel Santos. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Marco Aurélio.

SESSÃO DE 6.3.2012.