



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 356-35.2012.6.14.0047 – CLASSE 32 – INHANGAPI – PARÁ**

**Relatora:** Ministra Luciana Lóssio

**Recorrente:** Raimundo Nonato Rodrigues Pereira

**Advogados:** Gabriela Rollemberg e outros

**Recorrente:** Midori Oki Igacihalaguti

**Advogados:** Orlando Barata Mileo Júnior e outro

**Recorrido:** Ministério Público Eleitoral

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. ARRECADAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DE FONTE VEDADA. ART. 24, III, DA LEI N. 9.504/97. REPRESENTAÇÃO. ART. 30-A DO MESMO DIPLOMA LEGAL. ENQUADRAMENTO PELA JUSTIÇA ELEITORAL DO REGIME JURÍDICO DO SERVIÇO EXPLORADO PELA DOADORA. POSSIBILIDADE. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. CONCESSÃO/ PERMISSÃO. LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA PARA INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO. INEXISTÊNCIA. VALOR DOADO. RELEVÂNCIA JURÍDICA PARA COMPROMETER A MORALIDADE DA ELEIÇÃO. CASSAÇÃO DOS MANDATOS. MANUTENÇÃO. SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. AFASTAMENTO. PARCIAL PROVIMENTO.

1. O enquadramento jurídico do regime em relação ao qual o serviço público delegado é prestado – se autorização, concessão ou permissão – pode ser feito pela Justiça Eleitoral, especialmente quando ausente prova nos autos que demonstre, com clareza, a modalidade adotada no caso concreto.

2. A vedação contida no art. 24, III, da Lei n. 9.504/97 não comporta limitação geográfica, de modo que a empresa concessionária/permissionária de serviço público está proibida de doar ainda que a sua atuação se dê em município diverso daquele no qual o candidato (donatário) disputa as eleições.

3. A doação de valor que representa 36% (trinta e seis por cento) de todo o valor arrecadado para a campanha revela gravidade que compromete a moralidade do pleito.
4. A procedência da representação do art. 30-A da Lei das Eleições não autoriza a imposição da sanção de inelegibilidade, por ausência de previsão legal.
5. Recurso especial provido, em parte, apenas para excluir a pena de inelegibilidade. Cassação mantida.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em prover parcialmente o recurso quanto a Raimundo Nonato Rodrigues Pereira e dele não conhecer no tocante a Midori Oki Igacihalaguti, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 16 de junho de 2014.



MINISTRA LUCIANA LÓSSIO - RELATORA

## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial interposto por Raimundo Nonato Rodrigues Pereira e Midori Oki Igacihalaguti, prefeito e vice-prefeita, respectivamente, do Município de Inhangapi/PA, contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA) que, assentando ter havido doação de campanha oriunda de fonte vedada, envolvendo valor significativo em relação ao total arrecadado, julgou procedente representação ajuizada pelo *Parquet*, com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, cassando os mandatos eletivos e declarando a inelegibilidade de ambos.

O acórdão recorrido restou assim ementado:

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS DE CAMPANHA ELEITORAL. ARRECAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DE CONCESSIONÁRIA OU PERMISSONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. FONTE VEDADA. ARTIGO 24, III, DA LEI N. 9.504/97. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO SOMENTE PODE SER DELEGADA POR CONCESSÃO OU PERMISSÃO. CASSAÇÃO DO DIPLOMA E INELEGIBILIDADE POR 8 ANOS SUBSEQUENTES À ELEIÇÃO. ARTIGO 30-A DA LEI N. 9.504/97. RECURSO NEGADO PROVIMENTO.

1. O artigo 24, III, da Lei n. 9.504/97 afirma ser 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 concessionário ou permissionário de serviço público.
2. Conforme dispõe o artigo 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.
3. A delegação do serviço de transporte público coletivo somente pode se dar através de concessão ou permissão de serviço, conforme dispõe o artigo 175 da Constituição Federal.
4. A inobservância das normas legais e constitucionais, por parte dos entes municipais, não tem aptidão de mitigar a verdadeira e material qualificação jurídica das empresas prestadoras de serviço de transporte coletivo, qual seja, a de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, pelo simples fato de que esta foi a vontade expressada pelo legislador constitucional.



5. Com a arrecadação de recursos vedados, será cassado o diploma do candidato, caso já tenha sido outorgado, com o consequente efeito de inelegibilidade por 8 (oito) anos subsequentes a eleição em que se verificou o ilícito.

6. Recurso ao qual se nega provimento para manter a sentença guerreada. (Fl. 343)

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fl. 388).

Os recorrentes alegam ofensa ao art. 275 do CE, pois o TRE/PA, embora instado, não teria se manifestado validamente sobre todas as teses, quais sejam, *“a) sobre a preliminar de desentranhamento de documentos; b) ausência na ementa de que a empresa doadora, conforme certidão às fls. 163 dos autos, era autorizatória; c) ausência de comprovação pelo recorrido e autor da ação da condição de concessionária ou permissionária; e d) omissão no acórdão quanto à possibilidade da Justiça Eleitoral invadir o mérito administrativo da autorização, para descaracterizá-la”* (fl. 402).

Aduzem a decadência do direito de agir do MPE.

Sustentam a regularidade da doação recebida, ao argumento de que a empresa doadora seria autorizatória de serviço público, não se enquadrando, portanto, na vedação do art. 24, III, da Lei nº 9.504/97.

Afirmam que à Justiça Eleitoral não cabe proceder ao reenquadramento do regime jurídico sob o qual deve o serviço ser prestado.

Asseveram não haver previsão legal para a aplicação da sanção de inelegibilidade, em caso de procedência da representação em tela.

Anotam a ausência de proporcionalidade da pena de cassação dos mandatos eletivos, para fins do art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/97.

Pontuam a ocorrência de dissídio jurisprudencial.

Pedem o provimento do presente recurso especial.

Contrarrazões às fls. 447-451.

Em parecer de fls. 466-473, a Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do apelo extremo.



Ajuizada a Ação Cautelar nº 735-73/PA, pela qual pretendiam os ora recorrentes obter a suspensão dos efeitos do acórdão regional, a ela neguei seguimento, por não vislumbrar a plausibilidade jurídica do direito invocado.

É o relatório.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, o presente recurso especial é próprio e tempestivo, porém só o conheço em relação ao recorrente Raimundo Nonato Rodrigues Pereira, pois, no que toca à vice-prefeita eleita, Midori Oki Igacihalaguti, não consta procuração nos autos outorgada ao advogado substabelecete, o que atrai a incidência da Súmula nº 115 do Superior Tribunal de Justiça.

De início, afasto a alegação de ofensa ao art. 275 do CE, pois, embora em sentido contrário à pretensão do recorrente, o Juízo *a quo* se manifestou sobre as teses trazidas, com a formação da sua livre convicção.

Aliás, a omissão que enseja a oposição dos embargos de declaração reside na ausência de enfrentamento de argumentos imprescindíveis para a defesa, resultando em inegável prejuízo para a parte, o que não ocorre se, embora debatida e decidida, a tese não integrou a ementa do *decisum*.

Sobre esse assunto, confira-se o seguinte precedente do STJ:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO NA EMENTA. CONTINÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.**

**I - Ocorre a omissão, ensejadora de embargos declaratórios, quando o órgão julgador deixa de se pronunciar sobre questão relevante para o julgamento, submetida pelas partes à sua deliberação. A ementa, prevista no art. 563 do Código de Processo Civil, representa, tão só, a síntese do julgado. A previsão não implica em que, necessariamente, deva conter todas as questões decididas, cabendo ao redator extrair, para o resumo, a**



**essência do que foi apreciado.** O acórdão, sim, tem a eficácia própria da prestação jurisdicional.

[...]

Agravo desprovido.

(Ag nº 317.952/TO, Rel. Min. Castro Filho, DJ de 20.8.2001, grifei)

Também a questão alusiva ao requerimento de desentranhamento dos documentos de fls. 170-177 e 180-189 foi abordada. Vejamos:

Quanto ao requerimento formulado pelos Recorrentes para o desentranhamento do pedido de habilitação de assistência simples formulado pelo Sr. OSVALDO FREITAS PEREIRA, às fls. 170 a 177 e 180 a 189, ocorre que, após a decisão judicial de indeferimento, os Recorrentes tiveram oportunidade de apresentar alegações finais e não requereram o desentranhamento das folhas. Caso os Recorrentes entendessem que o pedido de habilitação deveria ter sido desentranhado dos autos, deveriam ter realizado o requerimento no momento oportuno. No caso, como os Recorrentes não exerceram seu direito no momento oportuno, ocorreu a preclusão. (Fl. 351)

Por outro lado, ao proceder ao devido enquadramento jurídico da modalidade de contratação, o TRE/PA, por óbvio, entendeu pela possibilidade de a Justiça Eleitoral assim proceder, o que também afasta a omissão no ponto.

De igual forma, a alegada decadência do direito de agir deve ser prontamente refutada, por ausência de prequestionamento da matéria.

Incide, quanto ao ponto, as Súmulas nºs 282 e 356, ambas do STF.

No que tange ao mérito, tem-se que a controvérsia está no fato de a Corte de origem ter considerado a doação de campanha efetivada pela empresa Salve Maria Transporte Rodoviário de Passageiros Ltda. como sendo proveniente de fonte vedada, nos termos do art. 24, III, da Lei nº 9.504/97.

Isso porque, embora a defesa tenha afirmado se tratar de mera autorizatária de serviço público, o TRE/PA concluiu ser, em verdade, concessionária/permissionária, ao fundamento de que o transporte coletivo há de ser explorado, necessariamente, sob essas modalidades (art. 30, V, da CF).



O ponto central suscitado pelo recorrente diz respeito a uma certidão emitida pela Secretaria Municipal de Trânsito de Castanhal/PA, a qual, na interpretação da defesa, conteria essa informação.

Para melhor elucidação, eis o que se extrai do voto condutor:

Compulsando os autos, consta à fl. 130, cópia do Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral no CNPJ da empresa Salve Maria Transporte Rodoviário de Passageiros Ltda. e, de acordo com esse comprovante, essa empresa possui como atividade principal “o transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal”. Observo ainda a declaração emitida pela SEMUTRAN (Secretaria Municipal de Trânsito) do Município de Castanhal, à fl. 165, afirmando que a empresa “SALVE MARIA LTDA.-ME é autorizada ao serviço de transporte coletivo urbano neste município (...)”, incluindo 3 (três) linhas, com seus percursos. **Assim, não resta a menor dúvida de que a empresa Salve Maria Transporte Rodoviário de Passageiros Ltda. pratica o serviço público de transporte coletivo de passageiros.**

No caso em tela, a discussão do assunto se dá em torno da natureza jurídica da relação entre a empresa Salve Maria Transporte Rodoviário de Passageiros Ltda. e o Poder Público Municipal. Os Recorrentes alegam que a relação existente é de autorização administrativa, afirmando que não existe contrato administrativo celebrado entre a empresa de transporte e a Administração Municipal, bem como nunca existiu licitação para a contratação desse serviço.

[...]

Destarte, de acordo com todo o embasamento legal e doutrinário exposto, não resta dúvidas de que a delegação de serviço público de transporte coletivo somente pode ocorrer por meio de concessão ou permissão e com prévio procedimento licitatório.

De acordo com a certidão de fl. 165 expedida pela SEMUTRAN de Castanhal, que a empresa *SALVE MARIA LTDA – ME é autorizada ao serviço de transporte coletivo urbano neste município (...)*. **Como visto, a certidão ao prestar a citada informação não se preocupou com termo técnico, devendo-se interpretar os dizeres da mesma abstraindo-se a sua essência, deixando-se a rasa análise gramatical de lado.** Dessa forma, a certidão acostada aos autos demonstra que o Poder Público Municipal de Castanhal delegou o serviço público essencial de transporte público a empresa Salve Maria e, conforme dito alhures, essa delegação de serviço público somente pode se dar através de concessão ou permissão de serviço público.

Ocorre que caso a Prefeitura Municipal de Castanhal tivesse delegado o serviço de transporte de passageiros à empresa Salve Maria sob outra forma que não fosse a concessão ou a permissão de serviço público, estaríamos em clara afronta às normas que regem a matéria.



**Mesmo que estivesse clara a existência de autorização – o que, como dito, não se pode afirmar da certidão** – a delegação do serviço público de transporte coletivo por meio de autorização, em flagrante violação à Lei n. 8.987/95 e à Constituição Federal, não permite a infração da norma eleitoral descrita no artigo 24, III, da Lei n. 9.504/97, que veda a doação realizada por concessionárias e permissionárias de serviço público. Entender que a burla a uma norma permite a violação de outra lei geraria um contracenso no nosso ordenamento jurídico, permitindo-se daí a impunidade. (Fls. 353-356) (Grifei)

É possível constatar, na linha do que fez a Corte Regional, que a certidão emitida pela Secretaria de Trânsito do Município de Castanhal/PA não se preocupou em utilizar os termos técnico-jurídicos aplicáveis à matéria, limitando-se a declarar que a referida empresa é autorizada, e não autorizatória, gênero esse que pode ser enquadrado em qualquer dos regimes citados.

Essa conclusão, aliás, não pode ser infirmada (Súmula nº 7/STJ).

Daí a constatação de que houve apenas o correto enquadramento jurídico dos fatos, considerando a natureza do serviço prestado.

Sobre o assunto em comento, o TSE, no julgamento do AI nº 4.448/SP, relatora a Ministra Ellen Gracie, *DJ* de 11.6.2004, entendeu possível o enquadramento do regime jurídico pela Justiça Eleitoral. O pano de fundo era justamente subconcessão do serviço de transporte coletivo. Nesta ocasião, após exaustivo debate, o Colegiado, considerando as cláusulas contratuais que compuseram a moldura fática do acórdão recorrido, concluiu que:

Como bem aponta o parecer da PGE, o qual acolho como razões de decidir, é nítida a sujeição dos contratos entre a Viação Bola Branca Ltda. e São Luiz Viação Ltda. e a SPTrans ao regime jurídico público típico dos contratos de concessão, caracterizando-se, com isso, a subconcessão. A referendar esse entendimento, basta observar que as cláusulas contratuais indicadas pela recorrente demonstram a submissão das contratadas, subconcessionárias, ao poder fiscalizatório da Prefeitura do Município de São Paulo (concedente), por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes, na prestação dos serviços à população.





Some-se a isso o fato de serem os serviços prestados pelas contratadas remunerados por parcelas calculadas em função das tarifas recebidas diretamente dos passageiros, outro traço nítido do contrato de concessão (cláusulas 2ª e 3ª, contrato entre SPTrans e Viação Bola Branca, fls. 14-15; cláusulas 24ª e 37ª, contrato entre CMTC e a São Luiz Viação Ltda., fls. 34-44).

Ademais, o objeto da contratação é a própria atividade fim do serviço de transporte coletivo, serviço público de caráter essencial, expressamente atribuído aos municípios, a ser prestado diretamente ou sob o regime de concessão ou de permissão, nos termos do que prevê o art. 30, V, da CF.

Caracterizada a subconcessão, a doação representa irregularidade insanável, por força do art. 24, III, da Lei n. 9.504/97.

Acompanharam a relatora os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Francisco Peçanha Martins, Fernando Neves e Luiz Carlos Madeira.

Solução diversa possibilitaria flagrante burla à Lei das Eleições, comprometendo a isonomia que deve haver entre os candidatos.

Dito isso, necessário aferir se o enquadramento feito pelo TRE/PA está correto, ou seja, se o serviço prestado pela empresa em tela se dá na modalidade de concessão/permissão, e não de autorização do Poder Público, não obstante as preclaras lições trazidas pela Ministra Ellen Gracie, as quais, por si só, bastariam para responder a essa indagação de forma positiva.

Com razão a Corte *a quo*, ao pontuar que “o artigo 30, V, da Carta Magna determina que cabe aos Municípios ‘organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial’” (fl. 355).

A redação desse dispositivo não deixa margem à dúvida. Logo, seja como concessionária ou permissionária, a citada empresa não poderia doar recursos financeiros de campanha, *ex vi* do art. 24, III, da Lei das Eleições:

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; [...].

Inclusive, comungo com o acórdão regional na linha de que “o artigo 24, III, da Lei n. 9.504/97 não traz qualquer delimitação geográfica” (fl. 359), motivo pelo qual também afasto a assertiva de que a proibição de doar estaria restrita às empresas que atuam no município do candidato.

Prosseguindo, dúvida não há quanto à doação. Veja-se:

É matéria incontroversa nos autos de que os recorrentes receberam a título de doação da empresa Salve Maria Transporte Rodoviário de Passageiros Ltda. a quantia de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). (Fl. 352)

Desse modo, caracterizada a arrecadação de recursos de fonte vedada, cabe dispor sobre a sanção a ser imposta, de acordo com um juízo de proporcionalidade, que se impõe ao julgador. Colho do acórdão recorrido:

A arrecadação de recursos de uma fonte vedada é tida como uma violação gravíssima que deve ser fortemente reprovada pela Justiça Eleitoral. No presente caso, a empresa Salve Maria Ltda. doou o montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para a campanha eleitoral dos Recorrentes. **Esse valor representa mais de 36% (trinta e seis por cento) do valor total dos recursos arrecadados pelos Apelantes**, como se percebe no Demonstrativo dos Recursos Arrecadados, à fl. 16. **Ademais, os Recorrentes realizaram campanha eleitoral em um pequeno Município (Inhangapi), com o eleitorado de pouco mais de 8.000 (oito mil) eleitores.** Uma arrecadação desse porte em um Município com poucos eleitores justifica as sanções aplicadas pelo Juízo *a quo*, levando-se em consideração a proporcionalidade e razoabilidade do ilícito praticado. (Fl. 360) (Grifei)

É de se ver, portanto, que a cassação dos mandatos eletivos, embora constitua grave sanção, está justificada, por ter havido extrapolação do universo contábil e comprometimento da moralidade das eleições.

Por fim, merece reparo o acórdão impugnado, apenas no que toca à declaração de inelegibilidade de Raimundo Nonato Rodrigues Pereira.

Afinal, não há previsão legal para a aplicação da sanção de inelegibilidade na representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/97. Confira-se:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de



investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

[...]

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

Ante o exposto, dou parcial provimento ao presente recurso especial, exclusivamente para afastar a aplicação da sanção de inelegibilidade.

É como voto.



**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 356-35.2012.6.14.0047/PA. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Raimundo Nonato Rodrigues Pereira (Advogados: Gabriela Rollemberg e outros). Recorrente: Midori Oki Igacihalaguti (Advogados: Orlando Barata Mileo Júnior e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Usou da palavra pelo recorrente Raimundo Nonato Rodrigues Pereira a Doutora Gabriela Rollemberg.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, proveu parcialmente o recurso quanto a Raimundo Nonato Rodrigues Pereira e dele não conheceu no tocante a Midori Oki Igacihalaguti, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 16.6.2014.