



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Nº 5416/2024 - AEBB/PGE

Nº 5417/2024 – AEBB/PGE

RO-El nº 0603507-14.2022.6.19.0000 – RIO DE JANEIRO/RJ

RO-El nº 0606570-47.2022.6.19.0000 – RIO DE JANEIRO/RJ

Relatora : Ministra Isabel Gallotti
Recorrente : Ministério Público Eleitoral
Recorrentes : Marcelo Ribeiro Freixo
: Coligação “A Vida Vai Melhorar”
Recorrido : Cláudio Bomfim de Castro e Silva
Recorrido : Thiago Pampolha Gonçalves
Recorrido : Rodrigo da Silva Bacellar
Recorrido : Gabriel Rodrigues Lopes

Eleições 2022. Governador e Vice-Governador.
Recursos ordinários. Ação de investigação judicial
eleitoral. Abuso de poder econômico. Abuso de poder
político. Conduta vedada.

Questões preliminares

Recurso ordinário de Marcelo Freixo e Coligação “A
Vida vai Melhorar”

A publicação eletrônica de que trata a Lei nº
11.419/2006 destina-se apenas aos sujeitos processuais
que, por previsão legal, devem ser intimados
pessoalmente.

O motivo de força maior apto à dilação do prazo é o
que impossibilita o procurador a exercer a profissão
ou substabelecer o mandato. Inteligência do art. 1.004
do CPC. Inocorrência na espécie. Intempestividade.
Não conhecimento do recurso.

Recurso do Ministério Público

RIT/B.01.1

Aplicação das regras previstas no art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 11.419/2006 e no art. 22 da Res.-TSE nº 23.417/2014. Tempestividade. Irresignação deduzida no último dia do tríduo legal.

Alegação de cerceamento de defesa. É lícito o uso de prova emprestada de processo no qual tenha sido parte aquele contra quem venha a ser utilizada, desde que se permita o contraditório.

Não preclusão consumativa. A orientação do TSE é firme ao reconhecer a possibilidade de o Ministério Público, na condição de fiscal da ordem jurídica, apresentar recurso contra a decisão de mérito.

A reunião dos feitos não afasta a autonomia de cada uma das ações de investigação judicial eleitoral ajuizadas por partes diversas. Afastamento da suscitada preclusão consumativa no recurso oferecido pelo Ministério Público na AIJE ajuizada por outro legitimado.

Tese de nulidade aventada no recurso do Ministério Público. O acórdão recorrido examinou todas as alegações apresentadas – relativas ao uso da teoria do domínio do fato, do não esclarecimento do desvio das atribuições e da modificação de orçamento da CEPERJ e da UERJ no ano eleitoral. A decisão em sentido contrário à pretensão do recorrente não traduz omissão.

Conhecimento de conduta vedada em sede de AIJE. É cabível o exame da prática de condutas vedadas e abuso de poder em uma mesma demanda. A tese foi reafirmada pelo STF no julgamento da ADI nº 5.507/DF. Inteligência do art. 4º, §2º e §3º, da Res.-TSE nº 23.735/2024.

Mérito

A controvérsia envolve a prática de abuso de poder político, abuso de poder econômico e conduta vedada, decorrente do aumento substancial do repasse de valores do Estado do Rio de Janeiro, por meio de descentralização de créditos orçamentários, para o custeio de projetos e programas em parcerias com a CEPERJ e à UERJ nos anos de 2021 e 2022.

Da conduta vedada

As condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 são ilícitos de caráter objetivo que se consumam pela prática dos atos descritos no tipo eleitoral que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre os candidatos.

A orientação do TSE é no sentido de que o art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 é cláusula aberta que visa sancionar condutas que impliquem desvio de finalidade de recursos públicos para fins eleitoreiros. Elementos probatórios a indicar o excesso qualitativo das prerrogativas da administração pública diante do constrangimento imposto a servidores temporários seja para engajamento em atos de campanha (finalidade eleitoral), seja pela obrigação de comparecimento em eventos de lançamento de projetos sociais para distribuir material de publicidade institucional e convocar a população para inaugurações, cujo personagem central era o Governador do Estado (finalidade de promoção pessoal de potencial candidato a reeleição).

O reconhecimento da conduta vedada permite cogitar a aplicação de sanção pecuniária para todos os recorridos, seja na condição de agente público com

atuação no ilícito, seja na condição de beneficiários, na forma do art. 73, §8º, da Lei nº 9.504/97.

Do abuso de poder político e econômico

A jurisprudência do TSE é firme no sentido de que a hipótese de contratações temporárias de servidores públicos no ano eleitoral sem enquadramento na excepcionalidade prevista no art. 37, X, da Constituição e com viés eleitoreiro caracteriza abuso de poder político.

O TSE compreende que a excessiva majoração de gastos públicos em ano eleitoral tem potencial de configurar abuso de poder econômico.

A prova dos autos autoriza concluir que, a partir da estratégia de descentralização orçamentária, houve excessivo aporte de recursos públicos para a CEPERJ e a UERJ, inclusive no primeiro semestre do ano eleitoral, o que – a pretexto de execução de programas e projetos de responsabilidade do Governo do Estado – permitiu contratações indevidas de mais de 27.000 servidores temporários, irregularmente remunerados com saques na “boca do caixa”.

Eventuais desavenças políticas não impedem benefícios eleitorais recíprocos, de modo que antagonistas políticos podem usufruir, em paralelo, vantagens eleitorais de fontes convergentes. A mera circunstância de o Reitor da UERJ ser adversário político dos investigados, por si só, não desautoriza a apropriação de vantagens eleitorais pelos investigados diante do uso da universidade para as contratações irregulares.

Os elementos de prova apontam que a descentralização dos créditos orçamentários resultou

no repasse de recursos do erário estadual em valor superior a meio bilhão de reais, apenas no primeiro semestre de 2022. As transferências, especificamente na CEPERJ, alcançaram, em comparação com 2020, respectivamente, um acréscimo de 502% em 2021 e 2.139% em 2022.

Existência de informação fidedigna nos autos a revelar que, até junho de 2022, foi despendido com contratações irregulares pela via da CEPERJ e UERJ o montante de R\$ 519.842.120,04.

A contratação em excesso de mais de 27.000 servidores temporários sem demonstração de urgência e necessidade, sem qualquer fiscalização e controle ou mesmo realização de plano de trabalho para as atividades desenvolvidas, permite concluir pelo desvio de finalidade na forma de admissão desses servidores.

A expressiva quantidade de recursos repassados por meio da descentralização de créditos orçamentários – seja no tocante ao valor absoluto (meio bilhão de reais), seja no aumento percentual ao longo dos anos (atingindo 2.139% de acréscimo entre 2020 e 2022) – para as contratações temporárias irregulares, que representa quase trinta vezes o teto de gastos ao Governo do Estado do Rio de Janeiro¹, tem nítida repercussão na circunscrição eleitoral – o que é ainda corroborado por prova testemunhal.

1 Teto de gastos de campanha para 2022 – para o cargo de Governador do Rio de Janeiro 1º turno: R\$ 17.788.806,16; 2º turno: R\$ 8.894.403,08; SOMA: R\$ 23.683.209,24. No, entanto, a eleição acabou no 1º turno, então deve ser adotado, em princípio, o valor dos R\$ 17 mil de parâmetro. Anexo da Portaria 647, de 12 de julho de 2022 do TSE: <https://www.tse.jus.br/+theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/limites-de-gastos-2022/@@download/file/647%20-%20ANEXO.pdf>.

A adoção do método de remuneração por meio de saque *“na boca do caixa”* evidencia o escopo de usar esses pagamentos como forma de aliciar parcela do eleitorado e estimular o denominado *“voto de gratidão”*.

Da gravidade

Para se caracterizar o abuso de poder, impõe-se a comprovação, de forma segura, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo).

A gravidade se revela no seu aspecto qualitativo por uma série de circunstâncias concatenadas: i) o uso da condição de agente público; ii) a justificativa da implementação de projetos e programas sociais para os vultosos repasses de recursos financeiros; iii) a técnica das parcerias entre Secretarias de Governo e a CEPERJ e UERJ para atingir objetivos eleitoreiros; iv) a estratégia de descentralização de recursos orçamentários em uma tentativa de desvincular a administração pública direta estadual dos atos ilícitos; v) o expressivo incremento – nominal e percentual – de recursos financeiros repassados até o final do primeiro semestre do ano eleitoral; vi) a contratação de dezenas de milhares de servidores temporários em violação a legalidade, transparência, publicidade, processo seletivo ou plano de trabalho; vii) o uso da modalidade de pagamento por meio da Requisição de Pagamento Autônomo, a consolidar forma de cooptação dos beneficiários em pleno ano eleitoral.

Embora não seja fator determinante para conformar o conceito de abuso de poder, o aspecto quantitativo se releva inequívoco no atingimento de um número expressivo de contratações irregulares e do natural efeito multiplicador dessa forma de cooptação, sobretudo no tocante aos hipossuficientes economicamente e, mais precisamente, dos respectivos núcleos familiares.

Nada obstante o argumento do desempenho eleitoral dos investigados no pleito majoritário (58.67% dos votos válidos) seja relevante, a comprovação da prática dos ilícitos e sua gravidade para comprometer a legitimidade e normalidade do pleito autoriza a atuação da Justiça Eleitoral na preservação da soberania popular que deve ser exercida livremente e em igualdade de chances. Demonstrado que os mandatos eletivos foram obtidos por meio de abuso de poder político e econômico fica violada a legitimidade do pleito.

Aplicação da sanção de inelegibilidade

A prova dos autos conduz ao reconhecimento da participação dos investigados Cláudio Castro, Rodrigo Bacellar da Silva e Gabriel Rodrigues Lopes, de modo a autorizar o reconhecimento da inelegibilidade, pelo prazo de oito anos; sem prova da participação ou anuência de Thiago Pampolha Gonçalves nos ilícitos, não é possível cogitar da inelegibilidade – sanção de caráter personalíssimo.

Conclusão

Não conhecimento do recurso da Coligação “A Vida Vai Melhorar” e Marcelo Freixo.

Provimento parcial do recurso do Ministério Público Eleitoral.

Trata-se de recursos ordinários interpostos pela **Coligação “A Vida Vai Melhorar” e Marcelo Ribeiro Freixo²** e pelo **Ministério Público Eleitoral³** contra acórdão do **Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro** que, por unanimidade, rejeitou as preliminares suscitadas pelos investigados e, no mérito, por maioria⁴, julgou improcedentes os pedidos das ações de investigação judicial eleitoral.

Na origem, a **Coligação a Vida Vai Melhorar⁵** e **Marcelo Roberto Freixo⁶**, em 1º.9.2022, ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral (AIJE nº 0603507-14) contra **Cláudio Bonfim de Castro e Silva** (candidato à reeleição ao cargo de Governador do Rio de Janeiro), **Thiago Pampolha Gonçalves⁷** (candidato ao cargo de Vice-Governador) e **Gabriel Rodrigues Lopes** (ex-Presidente da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ), imputando-lhes a prática de

2 AIJE 0603507-14 – Id. 162200864.

3 AIJE 0603507-14– Id. 162200872.

4 Vencidos o relator original Peterson Barroso Simão, a Desembargadora Eleitoral Daniela Bandeira de Freitas e o Presidente do TRE/RJ Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira.

5 Composta pelo PSB, Federação Brasil da Esperança – Fé Brasil e Federação PSOL-REDE.

6 Candidato ao cargo de Governador.

7 Aditamento no ID 162200387 diante da renúncia do então Vice-Governador Washington Reis de Oliveira.

abuso de poder econômico, abuso de poder político (art. 22 da LC nº 64/90), conduta vedada aos agentes públicos (art. 73, IV, V e §10, da Lei nº 9.504/97) e captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais (art. 30-A da Lei nº 9.504/97).

A petição inicial alegou o desvirtuamento da destinação da CEPERJ, com finalidade eleitoreira, efetivado por meio do Decreto Estadual nº 47.978/22, ao incluir em seus objetivos institucionais o alcance de metas sociais que seriam estratégicas do Governo do Estado, consistente na execução de programas e projetos de cooperação entre órgãos integrantes da administração pública estadual. Referiu o aumento exponencial do orçamento e dos valores empenhados pela Fundação para executar projetos e programas não regulamentados ou previstos na lei orçamentária. Pontuou a distribuição de bens, serviços e recursos sem critérios objetivos, vinculados a promoção pessoal do candidato à reeleição e por meio de realocação de recursos de setores públicos essenciais (como a Secretaria de Educação e de Trabalho e Renda). Sustentou a criação de programas sociais, entre eles, o projeto “Esporte Presente”, sem previsão na lei orçamentária de 2021. Acrescentou que milhares de pessoas estavam sendo pagas pela CEPERJ, mediante contratação direta por meio de Recibo de Pagamento Autônomo, sem vínculo formal, processo seletivo ou demonstração de urgência ou necessidade. Ressaltou que muitas

dessas pessoas eram servidores “*fantasmas*”, que trabalhavam, na realidade, na campanha da chapa majoritária investigada. Asseriu que os trabalhadores confirmaram a existência de “*rachadinha*”, concretizada mediante a devolução dos recursos para a CEPERJ de modo a alcançar o fim último: usar as verbas como “*caixa dois*” de campanha do então governador e pretenso candidato à reeleição.

Destacou, em reforço aos argumentos, que, em 3.8.2022, o Juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro concedeu liminar em ação civil pública determinando a abstenção das contratações irregulares pela CEPERJ. Aludiu que os investigados e seu grupo político atuaram para dificultar as investigações, impondo sigilo aos documentos da CEPERJ, intimidando jornalistas e agredindo voluntários da campanha dos investigadores. Apontou que 46 candidatos, nas eleições de 2022, foram beneficiados com recursos da CEPERJ (cerca de R\$ 650.000,00, distribuídos em 170 saques na “*boca do caixa*”, ressaltando que a ação civil pública noticia mais de duas mil pessoas diretamente beneficiadas com ordens de pagamento da CEPERJ. Alegou que a Secretaria de Governo do Estado possui mais de cem funcionários na folha de pagamento como “*fantasmas*” que, entre janeiro e junho de 2022, realizaram 187 saques no valor aproximado de R\$ 500.000,00 da CEPERJ, o que também evidencia o escoamento de

recursos públicos para compra de apoio de lideranças políticas e cabos eleitorais.

Em aditamento⁸, além da correção do polo passivo⁹, acrescentou que a ação civil pública em tramitação indicou o nome de 259 presidiários e ex-presidiários que recebiam pagamento da CEPERJ, enfatizando o derramamento de dinheiro sacado na boca do caixa para cabos eleitorais e aliados políticos. Pontuou que os beneficiados com cargos secretos na CEPERJ sacaram, entre setembro e dezembro de 2021, R\$ 22 milhões em dinheiro, em espécie, valores que se somam aos R\$ 226,4 milhões referentes ao período entre janeiro e julho de 2022.

Por sua vez, o **Ministério Público Eleitoral**, em 14.12.2022, ajuizou ação de investigação judicial eleitoral (AIJE 0606570-47) em face de **Cláudio Bomfim de Castro e Silva** (candidato à reeleição ao cargo de Governador), **Thiago Pampolha Gonçalves** (candidato a Vice-Governador), **Rodrigo da Silva Bacellar** (Secretário de Estado de Governo), **Gutemberg de Paula Fonseca** (candidato a Deputado Federal pelo Partido Liberal), **Leonardo Vieira Mendes** (candidato eleito ao cargo de Deputado Estadual pelo Partido Social Cristão), **Áureo Lidio Moreira Ribeiro** (candidato eleito ao cargo de Deputado Federal pelo Solidariedade), **Bernardo Chim Rossi** (candidato a

8 Id. 162200387.

9 A inicial fora proposta contra o então Vice-Governador Washington Reis de Oliveira que renunciou.

Deputado Estadual pelo Solidariedade), **Allan Borges Nogueira** (Subsecretário da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Obras), **Max Rodrigues Lemos** (candidato eleito ao cargo de Deputado Federal pelo PROS), **Marcus Venissius da Silva Barbosa** (candidato ao cargo de Deputado Federal pelo PODEMOS), **Patrique Welber Atela de Faria** (Secretário de Estado de Trabalho e Renda) e **Danielle Christian Ribeiro Barros** (Secretária de Estado de Cultura e Economia Criativa). Alegou a existência de um esquema, na administração estadual do Rio de Janeiro, de manutenção em “*folha de pagamento secreta*” de 18 mil pessoas contratadas sem concurso público para supostamente atuarem em projetos sociais do governo, mas que se dedicavam a promover a candidatura dos investigados ao Governo do Estado.

Sustentou o uso abusivo da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) em benefício dos candidatos investigados. Indicou que, por meio do Decreto Estadual nº 47.978/2022, editado pelo Governador Cláudio Castro, a CEPERJ assumiu a execução de projetos atinentes à atividade finalística de outros órgãos da administração pública direta e indireta do Rio de Janeiro. Afirmou que a partir de então, a CEPERJ firmou termos de cooperação com diversas Secretarias de Estado, possibilitando o uso de recursos públicos para fomentar a

reeleição do Governador, bem como para concretizar o loteamento de projetos políticos dos demais investigados.

Asseverou a apuração de diversas irregularidades, conduzida pelo Tribunal de Contas do Estado, bem como pelo Ministério Público do Estado, a exemplo do trâmite de ação civil pública perante o Juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública da Capital. Destacou a concentração de saques em dinheiro na boca do caixa, com benefício para dirigentes partidários (federais, estaduais e municipais), além de CPFs de 15.000 pessoas incluídas no Programa Auxílio Brasil. Narrou o aumento de empenho de recursos públicos para o custeio de projetos em ano eleitoral, notadamente com recursos provenientes da CEDAE. Afirmou que o TCE determinou a suspensão da continuidade dos vinte e dois projetos desenvolvidos pelo CEPERJ, além de reconhecer graves indícios de irregularidades nos projetos “Cultura para Todos” (para beneficiar a campanha de Bernardo Chim Rossi e de Cláudio Castro); “Casa do Trabalhador e Esporte Presente” (recursos que seriam destinados a Patrique Welber e Cláudio Castro), “Casa do Consumidor” (destinação para Leonardo Vieira Mendes), “Observatório do Pacto RJ e RJ para Todos” (para alcançar Rodrigo Bacellar). Enfatizou que as descentralizações orçamentárias para a operacionalização de projetos da CEPERJ atingiram quantias exorbitantes em virtude dos valores provenientes da concessão da

CEDAE desde 2021, mas com incremento no ano eleitoral. Realçou que o maior número de saques efetuados em espécie se deu em Campos dos Goytacazes, reduto eleitoral de Rodrigo Bacellar.

Apontou que, ao ser transformada em executora dos projetos para outros órgãos da administração pública, a CEPERJ se tornou fornecedora de um expressivo volume de mão de obra contratada por prazo determinado e sem demonstração de concreta necessidade, cujos valores se revelaram desproporcionais ao longo de 2022. Assegurou o conhecimento e anuência dos investigados quanto às ilegalidades apontadas. Argumentou que as pessoas contratadas tinham o dever de apoio político e atuavam como cabos eleitorais dos investigados. Expôs razões da existência de comprovação do uso desmedido de recursos, notadamente os provenientes da concessão da CEDAE em 2022, para incrementar os projetos operacionalizados pela CEPERJ e UERJ.

Aduziu que os trabalhadores contratados por meio do projeto “Cidade Integrada”, remunerados pela CEPERJ, eram coagidos pelos coordenadores do programa, instigados por Allan Borges Nogueira, a promoverem e apoiarem determinadas candidaturas, sobretudo a reeleição do Governador – que criou referido programa. Discorreu que a contratação de servidores públicos “*fantasmas*” ficou mais nítida diante da tentativa de descentralização da execução de crédito orçamentário, com a celebração de convênio entre a Secretaria

da Educação do Estado do Rio de Janeiro e a CEPERJ em 30.6.2022. Sustentou que as contratações por meio de Recibo de Pagamento Autônomo também serviram de burla às restrições de contratação de servidores previstas na legislação eleitoral, sobretudo porque a planilha de saques “*na boca do caixa*” comprovou que 7.422 favorecidos somente ingressaram na folha de pagamento secreta da CEPERJ depois de 2.7.2022 – data posterior ao marco temporal da conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504/97.

Pontuou o desvio de finalidade da Universidade do Rio de Janeiro pelos investigados para obtenção de vantagem na competição eleitoral a exemplo da edição da Lei nº 9.255/2021, sancionada por Cláudio Castro, na condição de Governador, para possibilitar a contratação pelas entidades estaduais de pesquisa para atender necessidade de excepcional interesse público, possibilitando a realização de processo seletivo simplificado. Realçou que, na sequência, a UERJ passou a celebrar inúmeros convênios com o Governo do Estado, sem controle e transparência, nos processos de seleção e contratação de mão de obra ao longo de 2022. Asseverou o uso abusivo da modalidade de Ordem Bancária de Pagamento e intenso fluxo de pagamentos, o que levou o Bradesco a notificar à universidade sobre o ocorrido. Referiu ao apontamento do Tribunal de Contas do Estado do desconhecimento das contratações, o aumento

abrupto de recursos públicos para custeio dos projetos da UERJ em 2022, notadamente com recursos provenientes da CEDAE, e a contratação de inúmeros familiares e filiados a partidos políticos. Citou que Rodrigo Bacellar se beneficiou do projeto “Observatório Social da Operação Segurança Presente”, assim como Cláudio Castro e Thiago Pampolha. Expôs que houve contratações por meio de Recibo de Pagamento Autônomo para burlar as restrições da lei eleitoral, com planilha apontando pagamentos na *“boca do caixa”*, na folha de pagamento secreto da UERJ, após 2.7.2022.

Defendeu a configuração de condutas vedadas na transmutação desmedida da CEPERJ para operacionalização dos programas governamentais, burlando normas de recuperação fiscal, empenhando vultosos montantes de recursos públicos sem previsão legal, em pleno ano eleitoral (art. 73, II, IV e §10, da Lei nº 9.504/97) e na contratação de servidores fora dos parâmetros legais conforme demonstrado pela planilha de saques na *“boca do caixa”* de 7.422 favorecidos, por meio da *“folha de pagamento secreta”* da UERJ (art. 73, V, da Lei nº 9.504/97). Ponderou que esses fatos igualmente ostentam gravidade para se convolar em abuso de poder político e econômico.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, em julgamento conjunto das AIJEs, por unanimidade, rejeitou as preliminares¹⁰ e, por maioria¹¹, julgou improcedentes os pedidos.

A Corte Regional não observou prova inequívoca da existência de ordens de detentores de cargos superiores para que integrantes das demais estruturas administrativas executassem as ações descritas nas petições iniciais. Ressaltou que a ausência de elemento de prova de participação dos Secretários de Estado nos ilícitos induz a mesma conclusão no tocante aos superiores hierárquicos, não sendo permitido aplicar a teoria do domínio do fato para atribuição de responsabilidade a partir de meras presunções. Assinalou a necessidade de limitar o conceito de fato notório, que não se confunde com matéria divulgada na imprensa.

Rememorou que a primeira AIJE versa sobre alegado desvirtuamento da CEPERJ para beneficiar a reeleição de Cláudio Castro ao Governo do Estado, ao passo que a segunda ação trata do

10 As preliminares suscitadas pelos investigados nos dois processos e afastadas foram de: i) incompetência absoluta da Justiça Eleitoral; ii) ilegitimidade *ad causam* de Thiago Pampolha Gonçalves e Patrique Welber Atela; iii) representação irregular da coligação investigante; iv) ausência de litisconsórcio passivo necessário do Presidente da SUDERJ, do Secretário de Estado de Trabalho e Renda e do reitor da UERJ; v) cerceamento de defesa em razão do compartilhamento de provas; vi) inépcia da petição inicial; vii) ausência de justa causa; ix) nulidade por quebra da cadeia de custódia; x) conversão em diligência; xi) violação à ampla defesa e ao contraditório; xii) decadência pela inobservância do prazo para ajuizamento da AIJE; xiii) necessidade de desmembramento da AIJE nº 0603507-14; xiv) nulidade de prova.

11 Vencidos o Relator originário Peterson Barroso Simão, a Desembargadora Eleitoral Daniela Bandeira de Freitas e o Presidente Henrique Carlos de Andrade Figueira.

desvirtuamento da CEPERJ e UERJ com a mesma finalidade. Anotou que os fatos que embasaram as ações – sobretudo a contratação de pessoal sem procedimento seletivo ou concurso público e a ausência de regulamentação na folha de pagamento, cuja remuneração se dava por saque na “*boca do caixa*” – foram amplamente divulgados na imprensa. Enfatizou que as ações sociais e o dispêndio de verbas públicas foram interrompidos no início de agosto de 2022, por decisão liminar do Juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, e, no tocante à UERJ, por determinação do Tribunal de Contas do Estado.

Reconheceu a existência de indícios de graves irregularidades nas contratações havidas no âmbito da CEPERJ e da UERJ, mas não se convenceu da existência de provas do caráter eleitoreiro dessas condutas. Realçou que apenas três¹² testemunhas ouvidas em juízo sugeriram uma repercussão eleitoreira das contratações, considerando insuficiente a prova para o reconhecimento dos graves ilícitos, sobretudo porque a fala dessas testemunhas relacionam propaganda eleitoral ao comparecimento em eventos de inauguração de obras públicas vinculadas aos projetos para os quais foram contratadas.

Fixou que o Tribunal de Contas do Estado indicou que quase 90% do valor pago indevidamente como remuneração pela CEPERJ

12 São as testemunhas: Rodrigo Gaviorno, Mayra Carvalho e Marcos Pimentel.

ocorreu em período anterior ao registro de candidatura, além de compreender que, dentre os contratados ilegalmente, há pessoas vinculadas a partidos que compõe a coligação investigante. Fez lembrar que o Reitor da UERJ foi candidato a Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores na eleição de 2022, concluindo não haver lógica de sua participação em um esquema de cooptação de votos para a chapa do candidato a reeleição Cláudio Castro. Atestou que a UERJ goza de autonomia, inclusive quanto a gestão financeira e patrimonial, sendo certo que o Reitor foi o responsável por aprovar a proposta orçamentária de 2022.

Negou a gravidade dos fatos para comprometer a legitimidade do pleito no Estado do Rio de Janeiro, enfatizando que as contratações irregulares atingiram cerca de 26.000 pessoas, ao passo que Cláudio Castro foi reeleito no primeiro turno com mais de 58% dos votos válidos e uma distância de quase dois milhões e seiscentos mil votos para o segundo colocado. Convenceu-se de que, embora a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição não seja mais considerada para fins de aferição do abuso, a expressiva votação do primeiro investigado não pode ser desprezada. Enfatizou a necessidade de prova de finalidade eleitoral nas contratações irregulares para se configurar o abuso de poder.

Sobre a suposta ilegalidade do Decreto nº 47.978/2022, mencionou que a regulamentação das atividades da CEPERJ já indicava a intenção de realizar projetos com órgãos da administração pública, evocando, no ponto, depoimento de servidor público do TCE/RJ¹³ que reconheceu que os projetos poderiam acontecer mesmo sem autorização dos Secretários de Estado ou do Governador. Esclareceu inexistir prova que corrobore o suposto emprego irregular de verbas provenientes da privatização da CEDAE para o incremento dos projetos sociais questionados.

No tocante ao cogitado aumento repentino dos gastos no ano eleitoral, atentou que o Portal da Transparência do Estado não indica que o exercício de 2022 seja destoante dos anos anteriores. Deduziu que a prática de ilícitos administrativos, cíveis ou penais, por si só, não gera a procedência de ações de abuso de poder eleitoral, enfatizando que a soberania popular deve ser preservada e a intervenção da Justiça Eleitoral só é justificada por prova cabal do ato abusivo.

Concluiu que o julgador deve primar pelo consequencialismo jurídico, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sobretudo diante das repercussões práticas e efeitos das sanções pretendidas, acolhendo a necessidade de preservação do princípio do *in dubio pro sufragio*.

13 Servidor público depoente: Marcos Paulo Peixoto Mendes, Analista de Controle Externo.

Os embargos de declaração opostos pela Coligação “A Vida Vai Melhorar” e Marcelo Freixo (AIJE nº 0603507-14) e pelo Ministério Público Eleitoral (AIJE nº 0606570-47) foram rejeitados, por maioria¹⁴.

A Coligação “A Vida Vai Melhorar” e Marcelo Freixo interpuseram recurso ordinário (ID 162200864 – AIJE nº 0603507-14). Destacam a tempestividade do recurso, ao argumento de que, na coexistência de intimações (por meio do Diário Oficial e eletrônica), deve prevalecer a especialidade da Lei nº 11.419/2006, nos termos da jurisprudência do TSE, além da existência de motivo de força maior¹⁵ que impediu o exercício da advocacia até 1º.8.2022.

Reafirmam a desconfiguração da Fundação CEPERJ, em período próximo da eleição, para beneficiar a candidatura de Cláudio Castro, rememorando que o Decreto Estadual nº 47.978/2022, assinado pelo então Governador e futuro candidato à reeleição, permitiu que a CEPERJ recebesse dinheiro público para execução de projetos e programas sociais que foram criados ou potencializados no ano da eleição. Explicitam que o orçamento da CEPERJ e os respectivos valores empenhados triplicaram no ano de 2022, sendo que, a poucos meses da eleição, foram empenhados mais de R\$ 310 milhões para executar projetos e programas não regulamentados em lei ou previstos em lei orçamentária. Alegam que esses programas continham recursos

14 Vencido o Desembargador Eleitoral Peterson Barroso Simão.

15 A alegação é de enfermidade da genitora do Advogado subscritor da peça recursal.

que eram distribuídos sem critério de seleção dos beneficiados e com pagamento sem a identificação das pessoas. Destacam que os propósitos eleitorais se evidenciam com o aumento dos recursos da CEPERJ, os quais ocorreram mediante realocação de recursos de outros setores públicos essenciais, como é o caso da Secretaria Estadual de Educação e da Secretaria de Estado do Trabalho e Renda.

Acrescentam que, além de turbinar programas sociais, Cláudio Castro também lançou novos programas sociais no ano eleitoral, inclusive com intensa promoção pessoal, citando o projeto “Esporte Presente” lançado em 10.3.2022. Pontuam que os investigados não esclareceram o porquê de não ter sido feita previsão orçamentária para a CEPERJ atender aos propósitos do Decreto Estadual referido. Enfatizam que milhares de pessoas foram pagas via CEPERJ sem qualquer vínculo formal, ressaltando que a fundação passou a ser captadora e pagadora de “*mão de obra*” mediante contratação direta por Recibo de Pagamento Autônomo, com saque na “*boca do caixa*”, e sem qualquer processo seletivo ou prova de necessidade ou urgência. Explicam que muitos dos contratados, em verdade, são cabos eleitorais, apoiadores ou lideranças políticas alinhados ao projeto de reeleição do então Governador do Rio de Janeiro. Realçam os depoimentos, os quais confirmariam que servidores “*fantasmas*” aderiram ao esquema de

“rachadinha”, devolvendo os recursos da CEPERJ para que as verbas fossem usadas como *“caixa dois”* de campanha.

Registram que o Juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro concedeu liminar, em 3.8.2022, determinando a abstenção de contratação e remuneração de mão de obra temporária pela CEPERJ, sem a divulgação da especificação prévia do plano de trabalho, das funções, carga horária, remuneração e locais em que haveria a prestação dos serviços. Arguem a farta prova testemunhal dos fatos apontados e da sua gravidade.

Argumentam que o acórdão recorrido se formou por maioria mínima e mesmo a corrente vencedora assentiu às graves irregularidades. Criticam o voto condutor por não haver participação do Governador nos fatos, nada obstante sua responsabilidade na edição do Decreto Estadual que permitiu o uso eleitoreiro da CEPERJ.

Acusam o acórdão de omissio, porque, mesmo após a oposição dos embargos, não enfrentou a afronta ao §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97. Realizam digressão do voto condutor sobre a teoria do domínio do fato, para concluir que tal exercício não tem relevância para a sanção de cassação, que pode ser aplicada ao mero beneficiário. Cogitam de inequívoco o abuso de poder na contratação irregular de quase trinta mil pessoas, com gasto de mais de R\$ 310 milhões no ano eleitoral. Enfatizam que os programas sociais criados ou

potencializados em 2022 tinham evidente escopo de promover a imagem do Governador, citando precedentes do TSE que, em situação semelhante, reconheceu o abuso de poder (ROEl nº 0002007-15, rel. Min. Luis Felipe Salomão; AI nº 18912, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho; RESpe nº 41514, rel. Min. Edson Fachin; AgR-REsp nº 192-60, rel. Min. Jorge Mussi; RESpe nº 45.943, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, RESpe nº 25952, rel. Min. Luciana Lossio).

Reivindicam o conhecimento de que o saque de valores na “boca do caixa” para turbinar a campanha eleitoral dos investigados configura ofensa ao art. 30-A da Lei nº 9.504/97, e articulam que a operacionalização de programas sociais no ano da eleição sem previsão legal ou execução orçamentária em ano anterior encontra subsunção no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97. Ressaltam, também, o critério objetivo das condutas vedadas, apontando que a gravidade do caso exige a cassação dos diplomas dos investigados. Refutam os fundamentos de que não houve abuso em razão de a chapa ao Governo do Estado ter sido eleita em primeiro turno e com larga vantagem de votos.

Também o **Ministério Público** interpôs recursos ordinários¹⁶. Na AIJE nº 0603507-14 busca a condenação dos investigados **Cláudio Bomfim de Castro e Silva, Thiago Pampolha Gonçalves e Gabriel Rodrigues Lopes** (Id. 162200872) e; na AIJE nº 0606570-47, a

16 ID 162200872 – AIJE nº 0603507-14; ID 162202027 – AIJE nº 0606570-47.

condenação dos investigados **Cláudio Bomfim de Castro e Silva, Thiago Pampolha Gonçalves e Rodrigo da Silva Bacellar** (Id. 162200872).

Em preliminar, suscita tese de nulidade do acórdão por ausência de fundamentação, com ofensa ao art. 93, IX, da CF, art. 489, §1º, IV, do CPC e ao Tema nº 339 de Repercussão Geral do STF. Reclama que, mesmo com a oposição de embargos, a Corte se restringiu a examinar a conduta de Cláudio Castro e fez somente referências genéricas aos demais investigados. Explicita que, nada obstante a oposição de embargos, a Corte Regional permaneceu com a omissão, negando vigência ao art. 275 do CE e ao art. 1022 do CPC.

Preceitua que a prestação jurisdicional incompleta configura *error in procedendo*, a justificar a invalidação do acórdão. Menciona que a inicial foi ajuizada contra doze investigados, imputando conduta ilícita individual a cada acusado, mas o voto condutor concluiu por uma absolvição genérica de todos, sequer fazendo referência ao nome de Rodrigo Bacellar que, na qualidade de Secretário de Governo, teve participação e auferiu benefício dos fatos. Avalia a fundamentação da absolvição do Governador com base na teoria do domínio do fato, dada sua impertinência com a responsabilidade cível eleitoral. Acrescenta que a corrente vencedora também não esclareceu, de modo fundamentado, sobre: i) a inequívoca desnaturação das atribuições da

CEPERJ e da UERJ, cuja ilicitude restou demonstrada nos exames realizados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ); ii) a existência de folha secreta de pagamento custeada com milhões de reais de recursos públicos; iii) a ausência de contraprestação efetiva das pessoas que receberam valores por meio de saque na “*boca do caixa*”; e iv) a modificação do orçamento no ano eleitoral com o desaparecimento de milhões de reais por meio da CEPERJ e UERJ.

No mérito, destaca a demonstração do acervo probatório de que Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves (pelo princípio da unicidade de chapa), Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes agiram e concorreram, direta e indiretamente, para a prática dos ilícitos narrados na inicial.

Acredita provada a origem e a destinação dos recursos obtidos na privatização da CEDAE, conforme indicam os processos e auditorias de lavra do TCE/RJ. Menciona igualmente demonstrado que os recursos foram despendidos com desvio de finalidade, e os programas na medida em que os projetos sociais proporcionaram a contratação massiva e injustificada de servidores temporários, via CEPERJ e UERJ, com custo aproximado de R\$ 915 milhões ao erário, consoante apuração por amostragem do TCE/RJ. Defende que o confronto dos valores para apurar a gravidade dos fatos correlaciona-se com o limite de gastos de campanha, não sendo adequado a

realização do cotejo com o orçamento do Estado, porque o bem jurídico a ser protegido é a isonomia da competição eleitoral, e não a tutela do patrimônio público.

Aduz que o acórdão não analisou, de forma individualizada, as categorias de ilícitos eleitorais, vez que as elementares do abuso de poder distinguem-se das condutas vedadas. Rememora que, de todas as condutas vedadas imputadas na inicial, apenas o art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 tem marco temporal definido. Anota a prescindibilidade de cogitar da potencialidade lesiva nas condutas vedadas, que se configuram de forma objetiva.

Informa que o acórdão se limita a fundamentar que não há prova da lista de servidores contratados no período proscrito, mas não considera a recusa dos investigadores de fornecer esses dados, inclusive perante a Corte de Contas. Menciona que mesmo sem tais dados, as planilhas do TCE/RJ indicam o aumento da quantidade de pessoas que passaram a receber da UERJ a partir de julho e até dezembro de 2022.

Reivindica a modificação do acórdão, porquanto não considerou o desvio de finalidade nas contratações formalizadas pela CEPERJ e UERJ, consistente na falta de comprovação dos planos de trabalho, das metas atingidas e do caráter emergencial ou da necessidade dos serviços. Anota, ademais, que os abusos e ilícitos eleitorais devem ser aferidos individualmente, de modo que a não

propositura de demanda contra o reitor da UERJ, supostamente vinculado a partido integrante da coligação investigante, é um indiferente para o desfecho do processo. Registra que a responsabilidade cível eleitoral é diversa da penal, o que torna inútil considerações sobre a teoria do domínio do fato, sobretudo quando se discute a cassação do diploma que deve ser imposta ao candidato beneficiado. Repisa que, na hipótese, o vínculo de Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves (chapa majoritária) e Rodrigo da Silva Bacellar (Secretário de Governo e candidato a deputado) na prática dos ilícitos, notadamente com a edição do Decreto Estadual nº 47.978 e das resoluções conjuntas de cooperação das Secretarias de Governo com a CEPERJ e UERJ, além da participação desses investigados nos eventos eleitoreiros de divulgação dos projetos. Enfatiza igualmente demonstrado o vínculo de atuação entre o Governador Cláudio Castro e Gabriel Rodrigues Lopes, na condição de Presidente da CEPERJ, no desvio de finalidade das atividades da entidade, inclusive a execução de projetos e programas sociais com escopo eleitoreiro. Arrazoa que a prova testemunhal evidencia a finalidade eleitoreira das contratações e o benefício para as candidaturas dos investigados.

Conclui que o acervo probatório aponta que os investigados planejaram e executaram um esquema de contratação excessiva de servidores temporários, por meio da CEPERJ e UERJ, promovendo

suas candidaturas com o uso da máquina pública e com investimento de recursos públicos.

Frisa que o Decreto Estadual nº 47.978/2022, editado por Cláudio Castro em 9.3.2022, alterou o perfil institucional da CEPERJ, permitindo a execução de programas e projetos de cooperação entre órgãos da administração pública estadual direta e indireta. Salienta que, a partir de então, o Governo do Estado, por meio de diversas Secretarias de Estado, passou a celebrar termos de cooperação com a CEPERJ e UERJ para consecução de diversos projetos (“Esporte Presente”, “Casa do Trabalhador”, “Cultura para Todos”, “Casa do Consumidor”, “Programa Cidade Integrada”, “Observatório do Segurança Presente”, “Projeto na Régua”), possibilitando o uso dos cofres públicos para fomentar a campanha à reeleição do primeiro investigado, além de impulsionar a candidatura dos investigados candidatos aliados da base do governo.

Acresce que o TCE/RJ registrou o desconhecimento das contratações realizadas e o aumento abrupto de empenhos dos recursos públicos para custeio dos projetos referentes ao ano de 2022, notadamente com recursos provenientes da CEDAE. Discorre sobre o esquema adotado em procedimento de descentralização orçamentária no projeto “Observatório do Pacto RJ” e no programa “RJ para Todos”, ambos chancelados pela Secretaria de Governo do investigado Rodrigo

Bacellar, então candidato a Deputado Estadual. Insiste na intenção do incremento dos valores das descentralizações orçamentárias para a operacionalização dos projetos, ratificados no curso do processo e nas auditorias do TCE, o que põe luz ao caráter eleitoreiro das medidas, ressaltando que em Campos dos Goytacazes – reduto eleitoral do investigado Rodrigo Bacellar – foram efetuados saques em espécie para remuneração de mão de obra contratada que podem ultrapassar meio milhão de reais em um único dia, como demonstra a ação civil pública em tramitação na Vara da Fazenda Pública. Exemplifica que Bárbara Lima, cunhada de Rodrigo Bacellar, com outros nomeados, sacou mais de R\$ 200 mil em dinheiro vivo sem qualquer transparência.

Alude que, ao contrário do que consignado pela maioria da Corte Regional, os documentos relativos às informações bancárias foram obtidos por compartilhamento pela 6ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania do Rio de Janeiro após autorização do juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública nos autos da referida ação civil pública. Pondera, ainda, que os dados relativos a movimentações bancárias e operações financeiras por parte dos poderes públicos (Governo do Estado, Secretarias de Estado e CEPERJ), nos termos da jurisprudência do STF e STJ, são regidos pelo princípio da publicidade, não estando albergadas pelo sigilo bancário.

Rememora que esses mesmos documentos bancários também foram analisados pelo TCE/RJ, a evidenciar a licitude do seu exame.

Especifica que, em 19.1.2022, Cláudio Castro expediu o Decreto nº 47.928 instituindo o programa “Cidade Integrada”, cujo escopo era o de implementar políticas públicas para atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Esclarece que os servidores temporários contratados para atuar nesse programa confirmaram, em depoimento judicial, o caráter eleitoreiro das ações, sobretudo porque havia entrega de material de campanha nos eventos e o desligamento sumário daqueles que discordavam dessa prática.

Certifica que as decisões do TCE/RJ revelaram o uso em excesso de recursos públicos junto à CEPERJ, ao passo que os dados obtidos no curso da ação civil pública indicaram a concentração de saques em dinheiro na “boca do caixa” em redutos eleitorais dos investigados e presença de quase 15.000 CPFs de beneficiários do Programa Auxílio Brasil na folha de pagamento da CEPERJ. Sustenta que as contratações efetuadas pela CEPERJ deveriam ser informadas e disponibilizadas ao TCE/RJ, o que não ocorreu. Informa que os ilícitos junto a UERJ foram interrompidos apenas em 31.12.2022.

Registra que as contratações por meio de Recibo de Pagamento Autônomo serviram como burla às restrições de admissão de pessoal prevista na lei eleitoral e objetivaram camuflar os atos de

abuso de poder político e econômico, sobretudo porque as informações prestadas pelo Banco Bradesco relevaram que, dentre as 27.665 pessoas físicas remuneradas por meio de ordens bancárias de pagamento, 7.422 ingressaram na folha de pagamento secreta depois de 2.7.2022, ou seja, após o marco temporal da conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504/97. Narra sobre o escoamento dos recursos públicos para fins escusos que somente cessou em razão das medidas judiciais adotadas pelo Juízo da 15ª Vara da Fazenda Pública, em atendimento à demanda do Ministério Público. Reitera que os contratados temporariamente atuavam como cabos eleitorais dos investigados, tendo dever de apoio político.

Assegura estarem demonstrados os ilícitos no tocante à UERJ, havendo prova consistente no sentido de que houve um *“esquema paralelo”* de gestão de projetos que beneficiou a campanha dos candidatos investigados. Particulariza que, em 27.4.2021, o Governador Cláudio Castro sancionou a Lei nº 9.255 para permitir a contratação de entidades estaduais de pesquisa que seria para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante processo seletivo simplificado. Realça que, ato contínuo, a UERJ passou a celebrar convênios com o Governo do Estado sem controle e transparência nos processos de seleção e contratação de mão de obra, sobretudo em 2022. Anota que a UERJ promoveu verdadeira farra com

recursos públicos por meio do uso abusivo de Ordem Bancária de Pagamento, com intenso fluxo de pagamento, o que motivou uma informação e notificação por parte do Banco Bradesco. Referencia que o TCE/RJ novamente apontou o aumento abrupto de recursos públicos para custeio de projetos da UERJ em 2022.

Elenca o projeto “Observatório Social da Operação Segurança Presente”, uma parceria entre a UERJ e a Secretaria de Governança do Estado (então chefiada por Rodrigo Bacellar), como um dos projetos mais lesivos aos cofres públicos e animado por finalidade eleitoreira, tendo o TCE/RJ consignado que o volume da Resolução Conjunta SEGOV/UERJ nº 58/2022 – mais de R\$ 141 milhões – correspondeu a cinco vezes o valor do ano anterior (pouco mais de R\$ 26 milhões). Menciona a existência de contratações e pagamentos por meio de Recibo de Pagamento Autônomo na UERJ como burla às restrições de admissão de pessoal prevista na lei eleitoral, camuflando a prática de abuso de poder político e econômico. Conclui que as condutas irregulares envolvendo a CEPERJ e a UERJ totalizam um gasto de quase R\$ 1 bilhão destinados à execução de programas e projetos com propósitos eleitoreiros, visando à reeleição.

Adverte que a configuração das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 é incontroversa, na medida em que basta a mera subsunção jurídica dos fatos à norma proibitiva. Pretende,

igualmente, demonstrado o abuso de poder político e econômico, uma vez que presente a gravidade dos ilícitos de forma suficiente para comprometer a legitimidade da eleição, destacando a reprovabilidade das condutas e a sua repercussão no pleito.

Ressalta que Cláudio Castro, candidato a reeleição ao cargo de Governador, teve atuação decisiva nos fatos envolvendo a CEPERJ e a UERJ, seja pela prática dos atos, seja por intermédio de determinação aos seus subordinados, seja, ainda, pela sua conivência e proveito eleitoreiros dos ilícitos. Aponta que Rodrigo Bacellar também teve atuação direta no esquema já que atuava na Secretaria Estadual de Governo, pasta responsável pelos maiores e mais vultosos procedimentos de descentralização orçamentária adotado nos projetos Observatório Social da Segurança “Presente e RJ para Todos”. Exibe a jurisprudência do TSE a corroborar suas alegações quanto à prática dos atos de abuso de poder e condutas vedadas. Refuta a incidência do art. 368-A do Código Eleitoral, dada a convergência de prova testemunhal e documental, descrevendo os trechos dos votos vencidos na origem.

Requer o provimento do recurso para, em preliminar, determinar a anulação do acórdão e, no mérito, para reformá-lo com a condenação de Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves, Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes por abuso de poder político e econômico, além do reconhecimento da prática de condutas

vedadas (art. 73, II, IV, V e §10, da Lei nº 9.504/97), para, enfim, cassar os diplomas dos investigados candidatos, fixar multa no valor máximo e decretar a inelegibilidade do primeiro e terceiro e quarto recorridos.

Áureo Lídio Moreira Ribeiro, Leonardo Vieira Mendes e Danielle Christian Ribeiro Barros ofereceram contrarrazões (ID 162202034 – AIJE nº 0606570-47). Cogitam de inépcia da petição recursal, destacando que, quanto a eles, houve unanimidade no tocante à sua absolvição.

As contrarrazões de Marcus Vinicius da Silva Barbosa¹⁷ apontam que a deficiência do recurso conduz a sua inadmissibilidade. Negam a alegada influência na CEPERJ. Defendem a correção do acórdão recorrido e enfatizam a ausência de provas.

Max Rodrigues Lemos, em contrarrazões¹⁸, reclama o acerto do acórdão recorrido. Reafirma a insuficiência do acervo probatório e aponta que o recurso do MPE não é extensivo ao recorrido.

Gabriel Rodrigues Lopes oferece contrarrazões¹⁹. Em preliminar, cogita a intempestividade do recurso, a ausência de representação legal da coligação e existência de cerceamento de defesa.

17 Id. 162202038 – AIJE nº 0606570-47.

18 Id. 162202043 – AIJE nº 0606570-47.

19 Id. 162200881 – AIJE nº 0603507-14.

No mérito, sustenta a legalidade da sua atuação enquanto Presidente da CEPERJ e nega o favorecimento a candidatos ou partidos.

Rodrigo da Silva Bacellar, em contrarrazões²⁰, refuta a alegação de nulidade do acórdão, argumentando que a decisão recorrida examinou as teses aventadas pelo investigante. Cogita de ausência de provas do desvio de finalidade e da conotação eleitoral dos fatos tornando despicienda a análise individualizada das condutas imputadas. Explicita que, embora tenha reconhecido a possível ocorrência de irregularidades civil e criminal, o acórdão recorrido não detectou repercussão eleitoral nos fatos.

Acusa a ausência de provas no tocante à sua participação nos fatos, ressaltando que não houve referência a qualquer contratação temporária por sua indicação. Anota, em relação à CEPERJ, que foi apontada uma única pessoa com vínculo com o recorrido (sua cunhada Bárbara Lima), o que configura um indiferente eleitoral tendo em vista a relação de afinidade entre ambos. Em relação aos pagamentos em Campos dos Goytacazes, aponta ilicitude nos documentos obtidos pelo Ministério Público diante da falta de prévia autorização judicial. Critica a tentativa de comprovação do fato por meio de matéria jornalística, o que não é aceito pela jurisprudência do TSE.

20 Id. 162202048 – AIJE nº 0606570-47.

Justifica a movimentação bancária impugnada, porque a agência central de Campos de Goytacazes é a única que realiza a operação por ordem bancária direta no caixa, o que torna equivocada a mera comparação de volumes entre agências. Reforça que Campos dos Goytacazes é o maior município em extensão territorial do Estado, o que justifica o número de mão de obra empregado para atividades de pesquisa, de natureza operacional, desenvolvidos pelos projetos “Observatório do Pacto RJ”, além de haver cenários de vulnerabilidade a motivar a produção do “Programa RJ para Todos”.

Assevera não haver análise qualitativa dos pagamentos realizados, a fim de demonstrar eventual relação dos projetos da CEPERJ com os pagamentos realizados em Campos dos Goytacazes, além de igualmente inexistir exame no tocante ao período dos pagamentos, sobretudo se o montante se refere ao tempo em que o recorrido exerceu o cargo de Secretário de Governo. Realça que sequer foi o Deputado Estadual mais votado no município, sendo o seu êxito correspondente a apenas 28% do total de votos no Estado. Frisa que nenhuma testemunha ouvida em juízo apontou o recorrido como responsável por indicação de cargos ou mesmo de ordenar pessoas a fazerem campanha em seu benefício. Pontua que a contratação de Aislan de Souza Coelho se deve a sua capacidade e qualificação técnica. Postula a manutenção da decisão do TRE/RJ.

Thiago Pampolha Gonçalves, em contrarrazões²¹, sustenta a intempestividade do recurso da coligação investigante. Alega, em relação ao recurso do Ministério Público nessa AIJE, a ocorrência de preclusão consumativa e ausência de legitimidade recursal, dada sua atuação como *custos legis*. Postula o não conhecimento do recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral na AIJE nº 0603507-14.

Rechaça a tese de nulidade aventada pelo Ministério Público Eleitoral, sob o argumento de que o acórdão recorrido analisou detidamente a prova dos autos, decidindo fundamentadamente. Defende adequado o exame quanto à teoria do domínio do fato pela Corte Regional, que fez análise vertical da prova ao negar o impacto eleitoral e a gravidade dos fatos cogitados.

Explica que a comparação do orçamento do Estado no ano eleitoral em relação aos gastos da CEPERJ foi empregado apenas como parâmetro para referendar a posição de que não houve desvio de finalidade eleitoral. Reitera a fragilidade da prova produzida, enfatizando que as decisões do TCE/RJ dizem respeito a irregularidades cometidas pela CEPERJ e UERJ na contratação de pessoal, mas sem participação dos investigados.

21 Id. 162200883 – AIJE nº 0603507-14; Id. 162202041 – AIJE nº 0606570-47.

Cláudio Castro apresentou contrarrazões²². Suscita a intempestividade do recurso do Ministério Público Eleitoral, já que a contagem do prazo se dá a partir do recebimento dos autos no gabinete do Procurador Regional Eleitoral.

No mérito, menciona que a única conduta que lhe foi imputada é a relativa à edição do Decreto Estadual nº 47.978/2022, publicado sete meses antes da eleição, após regular tramitação, com parecer favorável da Procuradoria-Geral do Estado, sem qualquer aumento de despesas e replicando teor de decretos anteriores (v.g, Decreto nº 42.298/2010). Pontua que a acusação tem por lastro uma tomada de contas promovida pelo TCE/RJ e uma ação civil pública em tramitação na Justiça Comum, na qual se discute possível afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual sequer é demandado. Esclarece que, em 18.7.2022, antes de qualquer provocação dos órgãos de controle, determinou a instauração de uma Comissão Especial de Auditoria e Transparência junto ao CEPERJ para examinar as irregularidades apontadas, tendo nomeado exclusivamente servidores de cargos efetivos para realizar os trabalhos de forma técnica. Aponta que, intimado da ordem judicial proferida na ação civil pública, ordenou o seu imediato cumprimento e determinou que não recorresse da decisão e que a Procuradoria-Geral do Estado buscasse a celebração de um Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público.

22 Id. 162200885 – AIJE nº 0603507-14; Id. 162200885 – AIJE nº 0606570-47.

Argumenta que, logo do recebimento do relatório preliminar produzido pela Comissão Especial, determinou ao Presidente da CEPERJ o seu cumprimento, especialmente com a extinção de seis projetos (o que sequer era determinação judicial ou dos órgãos de controle). Defende que o crescimento nas pesquisas e a vitória no primeiro turno foi fruto da vontade popular diante da boa gestão exercida. Faz lembrar que não é o responsável direto pelo funcionamento da gestão da CEPERJ e UERJ. Discorre sobre os sólidos fundamentos adotados pelo acórdão recorrido, ressaltando que fatos administrativos alheios ao cenário eleitoral não tem o condão de interferir na eleição. Esclarece que, na época dos fatos, a reitoria da UERJ era ocupada por Ricardo Lodi, histórico filiado ao PT e candidato a Deputado Federal apoiado pelo investigador Marcelo Freixo, de modo que seria estapafúrdio que o candidato de oposição cometesse atos administrativos para beneficiar a situação.

Sustenta a inexistência de abuso de poder, argumentando que a ação civil pública em tramitação foi ajuizada apenas contra o Estado do Rio de Janeiro, a Fundação CEPERJ e o Banco Bradesco S/A. Realça que a ausência de finalidade eleitoreira é demonstrada, em razão da execução dos projetos da CEPERJ ter se iniciado em 14.10.2021, ressaltando que o aumento dos projetos e sua execução em 2022 é justificada pela demanda represada diante da pandemia, como

consignado no parecer da assessoria jurídica que analisou a minuta do Decreto impugnado. Reforça que a contratação dos servidores não efetivos pela CEPERJ se deu por meio de processo seletivo ou análise curricular, de modo impessoal e sem direcionamento. Lembra que as contratações criticadas ocorreram fora do período vedado pela legislação eleitoral. Afirma que, mesmo após a liminar concedida na ação civil pública, continuou em ascensão nas pesquisas de opinião, fato confirmado com a vitória em primeiro turno. Refuta os elementos de vinculação eleitoral dos programas executados pela CEPERJ e UERJ, defendendo que não cabe à Justiça Eleitoral examinar alegações de supostos atos de improbidade administrativa. No tocante às fotografias com pessoas que trabalhavam no projeto usando “*hashtag*” com nomes de atores políticos, anota que o ilícito eleitoral exige a prova do uso do aparato estatal – o que não se confunde com mensagens publicadas em redes sociais privadas. Rememora compreensão do TSE no sentido da exigência de provas robustas do abuso de poder, ressaltando que as testemunhas ouvidas em juízo não esclareceram nada relevante do ponto de vista eleitoral.

Reafirma a ausência de gravidade dos atos, invocando a necessidade de reserva legal proporcional da cassação do mandato e da inelegibilidade. Refere que não há comprovação da prática ilícita cogitada e tampouco indícios de sua participação na execução ou

fiscalização dos programas. Aponta que o estancamento dos projetos antes do período eleitoral, a dimensão do colégio eleitoral do Rio de Janeiro e a expressiva votação da chapa investigada, elementos que demonstram a inexistência do critério quantitativo da gravidade. Acrescenta que o mero engajamento eleitoral de funcionário público não é fato ilícito. Assevera que a fragilidade probatória conduz um juízo de improcedência, dada a exigência de prova robusta para a condenação e a necessidade de se prestigiar o princípio *in dubio pro sufragio*. Finaliza ressaltando a impossibilidade de imposição de inelegibilidade, diante da ausência de participação subjetiva nos fatos.

Vista ao Ministério Público Eleitoral.

É o relatório.

- II -

DAS PRELIMINARES

Da intempestividade dos Recursos Ordinários

A preliminar de intempestividade do recurso ordinário interposto pela Coligação “A Vida Vai Melhorar” e Marcelo Freixo, arguida por Thiago Pampolha Gonçalves²³ e por Gabriel Rodrigues Lopes, deve ser acolhida²⁴.

23 ID 162200883 – AIJE nº 0603507-14; ID 162202041 – AIJE nº 0606570-47.

24 ID 162200881 – AIJE 0603507-14.

É incontroverso que a publicação do acórdão recorrido foi realizada no DJe nº 193 de 29.7.2024 (segunda-feira)²⁵ e que, portanto, o prazo de 3 dias para a interposição da irresignação cabível encerrou-se no dia 1º.8.2024 (quinta-feira). Também não remanesce dúvida quanto ao fato de que o recurso ordinário *sub examine*, por ter sido apresentado às 23:54 horas do dia 2.8.2024²⁶, deu ensejo à certidão de intempestividade pela Secretaria Judiciária do TRE/RJ (id. 162200869).

As circunstâncias que os recorrentes alegam consubstanciar hipóteses excludentes da observância do prazo não comportam acolhimento.

Cabe ressaltar que, em relação aos recorrentes, não incide a contagem prévia de 10 dias para ciência do teor do acórdão, dado que a fluência do prazo recursal se inaugura com a publicação oficial no DJe. O interregno em questão apenas é aplicado aos sujeitos do processo que, por determinação legal, devem ser intimados pessoalmente²⁷.

Tampouco é válido o argumento de que o procedimento cirúrgico a que se sujeitou a genitora do advogado que assina o recurso concederia aos recorrentes a devolução do prazo. O TSE já teve a oportunidade de afirmar que o motivo de força maior apto a estender o

25 ID 162200862.

26 ID 162200863.

27 CPC. Art. 183, § 1º: [...] § 1º A intimação pessoal far-se-á por carga, remessa ou meio eletrônico.

tríduo legal somente se configura quando “*demonstrada a absoluta impossibilidade de o patrono da parte exercer a profissão ou substabelecer o mandato*”²⁸. Essa circunstância, contudo, não sucedeu na espécie, sobretudo diante da existência de outros procuradores regularmente habilitados para o ato.

Nesse contexto, impõe-se acolher a preliminar suscitada por Thiago Pampolha Gonçalves e Gabriel Rodrigues Lopes, não conhecendo do recurso ordinário interposto por Marcelo Freixo e pela Coligação “A Vida vai Melhorar”, diante da sua intempestividade.

Por consequência, resta prejudicado o exame da preliminar de ausência de representação legal da coligação suscitada por Gabriel Rodrigues Lopes.

Em suas contrarrazões²⁹, Cláudio Bomfim de Castro e Silva sustenta que o recurso ordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral padece de intempestividade. Alega que o processo eletrônico foi enviado para o gabinete da Procuradoria Regional Eleitoral do Rio de Janeiro no dia 26.7.2024 e o apelo deduzido apenas 14 dias depois, na data de 8.8.2024. Diz ser inaplicável o disposto no art. 5º, § 3º, da Lei nº 11.419/2006, pois o que ocorreu, na espécie, não foi mera consulta, mas o efetivo ingresso dos autos no gabinete da PRE/RJ. Assere que os prazos

28 AgR-AI nº 624/AP. Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 18/06/2019.

29 ID 162200885 – AIJE nº 0603507-14; ID 162200885 – AIJE nº 0606570-47.

não são contados em dias úteis, além do que a intempestividade ocorreria mesmo que a fluência do prazo seja contada a partir da data de publicação do acórdão no DJe.

Os registros processuais constantes dos autos do processo eletrônico obstam o acolhimento da preliminar.

A Procuradoria Regional Eleitoral foi intimada do teor do acórdão no dia 26.7.2024, sexta-feira (id. 162200860). Logo, o esgotamento do prazo de 10 dias, reservado à respectiva ciência (art. 5º, § 3º, da Lei nº 11.419/2006), ocorreu às 23:59 horas do dia 5.8.2024, segunda-feira (art. 22, I e II, da Res.-TSE nº 23.417/2014³⁰). O início da fluência do prazo de 3 dias para interposição do recurso ordinário, portanto, iniciou-se no dia seguinte, 6.8.2024, encerrando-se às 23:59 horas do dia 8.8.2024, quinta-feira, data em que protocolada a petição do recurso.

Cabe ressaltar que o art. 5º, § 3º, da Lei nº 11.419/2006³¹ não distingue a consulta do envio dos autos. O regime processual que ele

30 Res.-TSE nº 23.417/2014: Art. 22. Para efeito da contagem do prazo de dez dias corridos, de que trata o art. 5º, § 3º, da Lei nº 11.419, de 2006, nos sistemas de tramitação eletrônica de processos: I – o dia inicial da contagem é o dia seguinte ao da disponibilização do ato de comunicação no sistema, independentemente de esse dia ser de expediente no órgão comunicante; II – o dia da consumação da intimação ou comunicação é o décimo dia a partir do dia inicial.

31 Lei nº 11.419/2006: Art. 5º As intimações serão feitas por meio eletrônico em portal próprio aos que se cadastrarem na forma do art. 2º desta Lei, dispensando-se a publicação no órgão oficial, inclusive eletrônico. [...] § 3º A consulta referida nos §§ 1º e 2º deste artigo deverá ser feita em até 10 (dez) dias corridos contados da data do envio da intimação, sob pena de considerar-se a intimação automaticamente realizada na data do término desse prazo.

impõe, na realidade, prescreve apenas duas hipóteses em que a intimação é considerada perfectibilizada: i) a certificação da consulta, registrada nos próprios autos por aquele que a realizou (art. 5º, § 1º, da Lei nº 11.419/2006³²); ou ii) o transcurso do período de 10 dias corridos sem que se tenha registro dessa específica certificação (§ 3º do referido artigo 5º).

Na espécie, não há registro de que a Procuradoria Regional Eleitoral tenha certificado a realização de consulta ao teor da intimação, razão por que se impõe concluir que a ciência foi consumada 10 dias após o dia seguinte ao da disponibilização do ato de comunicação.

O quadro, enfim, demonstra a tempestividade do recurso ordinário deduzido pelo Ministério Público Eleitoral, a impor a rejeição da preliminar suscitada pelo recorrido Cláudio Castro.

Da arguição de nulidade por cerceamento de defesa

Gabriel Rodrigues Lopes, em contrarrazões³³, suscita nulidade por cerceamento de defesa, ao argumento de que o compartilhamento das provas da AIJE nº 0606570-47 traz prejuízo, na medida em que não faz parte do polo passivo daquele feito.

32 Lei nº 11.419/2006: Art. 5º, § 1º. Considerar-se-á realizada a intimação no dia em que o intimando efetivar a consulta eletrônica ao teor da intimação, **certificando-se nos autos a sua realização.**

33 Id. 162200881 – AIJE nº 0603507-14.

A Corte Regional enfrentou essa alegação em agravo regimental interposto pelo investigado, rejeitando a tese suscitada, uma vez que o recorrido teve a oportunidade de manifestar-se, quanto a esses elementos, no curso da instrução.

A decisão do TRE/RJ está plenamente alinhada a compreensão do TSE no sentido de que “[é] lícita a utilização de prova emprestada de processo no qual não tenha sido parte aquele contra quem venha a ser utilizada, desde que se lhe permita o contraditório. Precedentes”³⁴.

Não há, portanto, como prover a irresignação deduzida por Gabriel Rodrigues Lopes.

**Da alegada ausência de legitimidade recursal e preclusão
consumativa do recurso do Ministério Público – AIJE nº 0603507-14**

No tocante à alegada ausência de legitimidade recursal do Ministério Público na AIJE nº 0603507-14, defendida por Thiago Pampolha Gonçalves³⁵, anota-se que a jurisprudência do TSE é firme em reconhecer interesse e legitimidade recursal do *parquet* na condição de fiscal da ordem jurídica, de modo a admitir sua atuação recursal mesmo quando não for o autor da ação. Confira-se:

34 REspe nº 65225 – Acórdão – GOIATUBA – GO – Relator(a): Min. João Otávio de Noronha - Relator designado(a): Min. Maria Thereza de Assis Moura – Julgamento: 25/02/2016 Publicação: 02/05/2016.

35 ID 162200883 – AIJE nº 0603507-14; ID 162202041 – AIJE nº 0606570-47.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. RCED. PREFEITO E VICE-PREFEITO. ELEIÇÕES 2008. LEGITIMIDADE E INTERESSE RECURSAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATUAÇÃO COMO FISCAL DA LEI. SÚMULA 99/STJ. PREQUESTIONAMENTO. MATÉRIA VERSADA NOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. EXAME PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. SATISFAÇÃO.

1. O Ministério Público atua como fiscal da lei, condição que não se confunde com a de terceiro interessado e nem com a de assistente simples, razão pela qual não se exige que o Ministério Público tenha sido prejudicado, ainda que indiretamente, com a prolação da decisão ou mesmo que o autor da ação recorra da decisão para que ele interponha, com legitimidade e interesse, o competente recurso (Súmula 99/STJ).

2. Por atuar como fiscal da lei, o Ministério Público Eleitoral possui interesse de recorrer com a finalidade de garantir a correta aplicação do direito à espécie, não se exigindo, como consequência, uma utilidade imediata com o provimento do recurso. Possui, portanto, legitimidade e interesse para recorrer mesmo quando não for o autor da ação eleitoral. Precedentes.

3. Na espécie, o Ministério Público interpôs recurso especial eleitoral de acórdão do TRE/SP que extinguiu RCED sem resolução de mérito por entender que coligação não possui legitimidade para ajuizar essa ação eleitoral.

4. O enfrentamento, pelo Tribunal de origem, da matéria versada nos dispositivos tidos por violados satisfaz o requisito do prequestionamento.

5. Agravo regimental não provido³⁶. (grifos acrescidos)

36 AgR-REspe nº 3921624 – Acórdão – AVARÉ – SP – Relator Min. Nancy Andrighi – Julgamento 15/12/2011 – Publicação 03/02/2012.

Tampouco há espaço para acolher a tese de preclusão consumativa na AIJE nº 0603507-14, reclamada por Thiago Pampolha Gonçalves, porque a atuação do Ministério Público em cada um dos processos se dá com *status* jurídico diverso: como fiscal da ordem jurídica na AIJE nº 0603507-14 e autor da ação na AIJE nº 0606570-47 (mais ampla, com maior número de fatos).

Na mesma linha, ainda, observa-se que, no caso em análise, os dois processos (AIJE nº 0603507-14 e AIJE nº 0606570-47) ostentam caráter de autonomia e foram reunidos para julgamento conjunto, com o fito de evitar decisões contraditórias. A independência e autonomia dos processos justifica a interposição de recursos individualizados em cada um dos feitos. É dizer, a mera reunião para julgamento conjunto não afasta a autonomia de cada uma das ações de investigação judicial eleitoral ajuizada por partes diversas.

De todo modo, eventual preclusão consumativa da irresignação deduzida pelo Ministério Público na AIJE nº 0603507-14 em nada prejudica o exame do recurso ordinário lançado na AIJE nº 0606570-47 – de maior amplitude fática.

Diante desse contexto, passa-se a **análise particularizada** dos argumentos vertidos no **recurso ordinário do Ministério Público**.

Da tese de nulidade do acórdão recorrido

O recurso³⁷ suscita tese de nulidade do acórdão por ausência de fundamentação e negativa de prestação jurisdicional, alegando que: i) a decisão recorrida examinou apenas a conduta de Cláudio Castro; ii) o voto condutor promoveu uma absolvição genérica dos demais investigados, sequer se referindo a Rodrigo Bacellar; iii) houve a inadequação do emprego da teoria do domínio do fato como fundamento para a absolvição do Governador; iv) não se viu esclarecimentos do desvio das atribuições da CEPERJ e da UERJ, da existência de folha secreta de pagamento custeada com recursos públicos, da ausência de contraprestação das pessoas que receberam valores, por meio de saque na “boca do caixa” e da modificação do orçamento no ano eleitoral com o desaparecimento de milhões de reais por meio da CEPERJ e UERJ.

Quanto à crítica de que o TRE/RJ – mesmo após a oposição de embargos – se restringiu a examinar a conduta de Cláudio Castro e fez somente referências genéricas aos demais investigados, verifica-se que o voto condutor proferido no acórdão originário assentou que não viu “*clara repercussão eleitoreira nas supostas irregularidades perpetradas no âmbito do CEPERJ e UERJ*”, de modo que – sem finalidade eleitoral – sequer avançou para avaliar a conduta de todos os investigados.

37 ID 162200872 – AIJE nº 0603507-14; ID 162202027 – AIJE nº 0606570-47.

Não há, pois, defeito de fundamentação na decisão que, ao não vislumbrar finalidade eleitoral nos atos criticados, limitou-se a indicar a ausência de abuso de poder. Dessem modo, sem ato abusivo, despiciendo o exame individualizado da conduta de cada um dos investigados.

Verifica-se, além disso, que o recurso ordinário do Ministério Público Eleitoral se voltou exclusivamente contra Cláudio Castro, Thiago Pamplona Gonçalves, Rodrigo Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes, de modo que não cabe cogitar de nulidade no acórdão por ausência de exame de condutas de investigados que não ostentam a condição de recorridos.

Em relação à irresignação de que o aresto impugnado não fez referência ao investigado Rodrigo Bacellar, convém anotar que, na linha do explicitado por ocasião do julgamento dos embargos de declaração, o TRE/RJ esclareceu que o voto condutor do julgamento, no exame da prova, *“afastou as responsabilidades de todos aqueles apontados como efetivos executores ou supostos desempenhadores de “ações indispensáveis ao resultado final”, dentre os quais se incluía o próprio Rodrigo Bacellar”*. Realçou, também, que o Desembargador Fernando Cabral Filho *“dedicou grande parte da fundamentação de seu voto divergente, também integrante do acórdão, para examinar e rechaçar especificamente a conduta do referido investigado [Rodrigo Bacellar]”*.

A crítica ou discordância da aplicação da teoria do domínio do fato para fundamentar o juízo absolutório, por si só, não é causa de nulidade por ausência de fundamentação.

Na mesma linha, não há falar em negativa de prestação jurisdicional por suposto não esclarecimento pelo TRE/RJ sobre tópicos relevantes indicados pelo recorrente: desnaturação das atribuições da CEPERJ e da UERJ; folha secreta de pagamento custeada com recursos públicos; ausência de contraprestação efetiva das pessoas que receberam valores por meio de saque na “boca do caixa”; a modificação do orçamento no ano eleitoral.

Na verdade, consoante indica o acórdão impugnado, a corrente majoritária igualmente reconheceu graves ilícitos nas irregularidades descortinadas no âmbito da CEPERJ e da UERJ³⁸, mas ressaltou que *“não há provas robustas o suficiente de que os atos praticados tenham sido efetuados com o objetivo de favorecer a campanha dos candidatos investigados, sem prejuízo de que os fatos sejam eventualmente examinados sob outro prisma de ilicitude”*. É dizer que, **a discordância de fundo é no tocante à finalidade eleitoral dos ilícitos imputados**, e não quanto à ausência de irregularidades na CEPERJ e na UERJ.

38 Consta no voto vencedor: *“Faço esses destaques para registrar, aqui, que estou de acordo com o Exmº Relator no que se refere à existência de indícios de graves irregularidades em contratações no âmbito do CEPERJ e UERJ, sendo certo que, como mencionado, encontra-se em trâmite a Ação Civil Pública nº 0207873-93.2022.8.19.0001, cujo objeto é justamente a apuração desses possíveis ilícitos”*.

Em síntese, não procede a tese de nulidade aventada pelo Ministério Público Eleitoral.

Da investigação judicial eleitoral cumulada com a representação especial por condutas vedadas aos agentes públicos.

O recurso ordinário que devolveu a matéria para apreciação dessa instância defende que os investigados Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves, Rodrigo Bacellar e Gabriel Lopes praticaram abuso de poder (político e econômico) e condutas vedadas aos agentes públicos.

Ainda que não alegado pelas partes, essa circunstância evoca a necessidade de deliberar sobre a possibilidade de, em uma mesma peça processual, cumular ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder com condutas vedadas aos agentes públicos.

Essa prática – comum em eleições municipais dada a convergência de órgão julgador, já que ambas as ações são distribuídas ao mesmo juiz eleitoral – suscitou debate no âmbito do TSE por ocasião das eleições de 2022 e foi reavivada nos votos proferidos pelos Ministros Nunes Marques e Raul Araújo em julgamento recente (RespEl nº 0600564-30/SC – j. 15.8.2024 – DJe 23.8.2024).

Nada obstante vencida a percepção dos Ministros Nunes Marques e Raul Araújo – quanto à inviabilidade de um mesmo fato

configurar conduta vedada e abuso de poder ao mesmo tempo –, convém tecer ponderações atinentes à cumulação em uma mesma petição de ação de investigação judicial eleitoral com representação especial – seja conduta vedada (art. 73 e seguintes da Lei nº 9.504/97), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97) ou captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais (art. 30-A da Lei nº 9.504/97).

O voto do Ministro Nunes Marques³⁹ aponta dois impedimentos para vedar a técnica de cumulação de ações: violação do princípio da especialidade das normas; manipulação da jurisdição dos tribunais.

No primeiro óbice, após afirmar a *“relação de gênero e espécie”* entre o abuso de poder e as condutas vedadas, o Ministro defende a ideia de que a apuração do abuso de poder tem *“caráter subsidiário”* e, assim, *“quando reconhecida a ocorrência de conduta vedada, não há falar em aplicação de penalidade que somente pode ser imposta em apurações de abuso de poder realizadas por meio de ação de investigação judicial eleitoral”*. Dito de outro modo, no entender do Ministro, conduta vedada e abuso de poder necessariamente se repelem, e não cabem em um mesmo contexto fático-probatório.

39 Consta expressamente no voto: *“Tal proceder [cumulação das ações], para além de violar o princípio da especialidade das normas, que possui plena aplicação na seara eleitoral, permite, ao menos em tese, a manipulação da jurisdição dos tribunais eleitorais”*.

Ainda que os argumentos sejam bem desenvolvidos, nada ampara uma visão excludente que – além de não responder racionalmente à atividade finalística da Justiça Eleitoral na tutela da higidez do pleito – incrementará uma indevida (e até desnecessária) judicialização do ambiente eleitoral.

De há muito é consolidada a orientação de que os tipos eleitorais abertos e fechados encontram um recíproco espaço de subsunção no arcabouço legal. Essa é uma percepção, aliás, que é acolhida tanto no plano normativo como no plano jurisprudencial.

Nessa linha, aliás, foi a introdução do art. 96-B da Lei nº 9.504/97⁴⁰, pela Lei nº 13.165/2015, quando estabeleceu regra para julgamento de “ações propostas por partes diversas sobre o mesmo fato”.

No cenário jurisprudencial, a orientação do TSE é firme no sentido de que a consumação da conduta vedada não desnatura ou impossibilita o reconhecimento do abuso de poder, ainda que sejam diversos os elementos de constituição desses ilícitos. Veja-se:

40 Lei nº 9.504/97. Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#). § 1º- O ajuizamento de ação eleitoral por candidato ou partido político não impede ação do Ministério Público no mesmo sentido. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#) § 2º-Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão ainda não transitou em julgado, será ela apensada ao processo anterior na instância em que ele se encontrar, figurando a parte como litisconsorte no feito principal. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#) (Vide ADI 5507). § 3º- Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão já tenha transitado em julgado, não será ela conhecida pelo juiz, ressalvada a apresentação de outras ou novas provas. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#).

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. ELEIÇÃO PRESIDENCIAL. BICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA. COMEMORAÇÃO OFICIAL. DESVIO DE FINALIDADE ELEITOREIRO. BENS, RECURSOS E PRERROGATIVAS PÚBLICAS. USO EM FAVOR DE CANDIDATURA. APROPRIAÇÃO SIMBÓLICA. GRAVIDADE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE. CHAPA NÃO ELEITA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INELEGIBILIDADE. [...]

40. Assim, o desvio de finalidade eleitoreiro de comemorações festivas, envolvendo bens públicos materiais e imateriais, inclusive de valor simbólico, serviços públicos e prerrogativas decorrentes do exercício do cargo, dentre as quais o acesso a locais específicos, **pode caracterizar conduta vedada pelo art. 73, I e III, da Lei nº 9.504/1997**. A depender do vulto dos bens simbólicos ou dos valores investidos ou estimados, em cotejo com a reprovabilidade da conduta e a magnitude do pleito, o desvio **pode configurar abuso de poder político e econômico**. [...] ⁴¹ (grifos acrescidos)

ELEIÇÕES 2020. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS. PREFEITO E VICE-PREFEITO. DISTRIBUIÇÃO DE BENS EM ANO ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. CALAMIDADE PÚBLICA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. EMENDA CONSTITUCIONAL 107/2020. NÃO INCIDÊNCIA. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ERROR IN

41 AIJE nº 060097243 – Acórdão – BRASÍLIA – DF – Relator Min. Benedito Gonçalves - Julgamento 31/10/2023 – Publicação 20/03/2024.

JUDICANDO. NULIDADE DO ARESTO REGIONAL. NÃO DECLARAÇÃO. APROVEITAMENTO DA PARTE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 24, 27 E 72 DO TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO. [...]

Da divergência jurisprudencial. **Possibilidade de fatos enquadrados como conduta vedada caracterizarem abuso de poder**

14. Razão assiste ao Ministério Público quando afirma que houve divergência jurisprudencial com relação ao entendimento desta Corte, no sentido de que **a prática de conduta vedada, nas hipóteses em que se verifica gravidade e potencialidade de influir no pleito eleitoral, também pode ensejar o reconhecimento do abuso de poder.**

15. Ao contrário do que constou no aresto regional, verifica-se que a petição inicial, com relação aos fatos apurados na presente ação, também requereu a condenação dos representados pela prática de abuso de poder, permitindo de forma satisfatória o exercício do contraditório e da ampla defesa com relação à matéria.

16. **Os fundamentos do acórdão regional para não analisar as condutas vedadas também sob a ótica do abuso de poder constitui error in judicando**, o que poderia ensejar, em tese, a declaração da nulidade do aresto regional, a fim de determinar o retorno dos autos à origem para a devida manifestação acerca do tema. [...]⁴². (grifos acrescidos)

No mesmo sentido, ao examinar a constitucionalidade do art. 96-B da Lei nº 9.504/97, o STF enfatizou que, no contencioso judicial eleitoral, um mesmo fato pode justificar o ajuizamento de uma ou mais

42 RespEl nº 060031477 – Acórdão – TORRINHA – SP - Relator Min. Floriano de Azevedo Marques - Julgamento 15/08/2024 – Publicação:27/08/2024.

ações cassatórias, a depender do contexto fático-probatório. Eis, no ponto, excerto do voto do Ministro relator Dias Toffoli:

Um outro aspecto inerente à jurisdição eleitoral é que, sobre o mesmo fato social, podem incidir diversas normas, caracterizando-se diferentes ilícitos eleitorais, o que também acaba por estimular o aumento da judicialização das eleições.

A distribuição de cestas básicas com propósito eleitoral, por exemplo, pode caracterizar, a um só tempo, captação ilícita de sufrágio, gerando cassação do registro ou diploma e multa (art. 41-A da Lei nº 9.504/97); conduta vedada, caso praticada por agente público (art. 73, inciso I, do referido diploma), gerando suspensão da conduta, multa aos responsáveis e cassação do candidato beneficiado; e, por fim, abuso do poder econômico (art. 22 da LC nº 64/90), devendo ser demonstrada, nesse último caso, a gravidade das circunstâncias que qualificam o fato, a ponto de comprometer a legitimidade e o equilíbrio das eleições gerando, em caso de procedência, a cassação dos candidatos beneficiados e a inelegibilidade dos responsáveis pela conduta abusiva.

Sob a óptica do abuso do poder econômico, duas ações são cabíveis: a investigação judicial eleitoral (art. 22 da LC nº 64/90) e a ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da CF), tendo a última por consequência, exclusivamente, a cassação do mandato do candidato beneficiado.

Vale dizer: sobre uma mesma conduta, um mesmo ilícito, podem ser ajuizadas 4 (quatro) ações distintas, por diferentes legitimados (partidos políticos, coligações, candidatos ou Ministério Público Eleitoral), o que revela um verdadeiro estímulo à judicialização do pleito⁴³ (grifos acrescidos).

43 ADI nº 5.507/DF – Pleno – j. 05.09.2022 – DJE 03.10.2022.

O segundo óbice apontado no voto do Ministro Nunes Marques – em tese, válido para ações originárias perante os Tribunais – tem esteio na possibilidade de “*manipulação da jurisdição*”, com a cumulação da AIJE por abuso de poder e condutas vedadas.

De fato, a legislação prevê a competência da Corregedoria Eleitoral para processo e julgamento das ações de investigação judicial eleitoral por abuso de poder perante os Tribunais Eleitorais (art. 22, *caput*, da LC n. 64/1990⁴⁴). No tocante as representações especiais é de livre distribuição entre os juízes auxiliares (condutas vedadas, captação ilícita de sufrágio ou captação e gastos ilícitos de recursos) – se ajuizadas até 19 de dezembro do ano da eleição –, conforme art. 2º da Res.-TSE n. 23.608/2019⁴⁵.

44 LC n. 64/1990. Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, **diretamente ao corregedor-geral ou regional**, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de *veículos ou meios de comunicação social*, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...] (grifo acrescido).

45 Res.-TSE n. 23.608/2019. Art. 2º São competentes para apreciação das representações, inclusive as do procedimento do [art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990](#), das reclamações e dos pedidos de direito de resposta: I - nas eleições municipais, a juíza ou o juiz que exerce a jurisdição eleitoral no município e, naqueles com mais de uma zona eleitoral, as juízas ou os juízes eleitorais designadas(os) pelos respectivos tribunais regionais eleitorais até 19 de dezembro do ano anterior à eleição ([Lei nº 9.504/1997, art. 96, § 2º](#)); II - nas demais, as juízas ou juízes auxiliares, que deverão ser designadas(os) pelos tribunais eleitorais dentre suas (seus) integrantes substitutas(os), em número de 3 (três), até o dia 19 de dezembro do ano anterior à eleição ([Lei nº 9.504/1997, art. 96, § 3º](#)) (...).

Nessa linha argumentativa, a cumulação das ações permitiria que uma representação específica – de livre distribuição entre os juízes auxiliares – fosse examinada pelo Corregedor Eleitoral.

Essa tese, todavia, jamais encontrou acolhimento no Plenário dessa Corte Superior, inclusive quando a matéria foi recentemente debatida em julgamento de ação de investigação judicial eleitoral atinente às eleições presidenciais de 2022.

Com efeito, ao examinar fato atinente a um cogitado desvio de finalidade das comemorações do bicentenário da independência, o TSE julgou em conjunto ações de investigação judicial eleitoral e representação especial para, ao final, reconhecer tanto o abuso de poder político como também a conduta vedada do art. 73 da Lei nº 9.504/1997⁴⁶.

46 Julgamento conjunto das AIJEs nº 0600972-43 e nº 0600986-27; e da RepEsp nº 0600984-57 (Rel. Min. Benedito Gonçalves – j. 31/10/2023 – Publicação 20/03/2024): “O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares e, no mérito, por maioria: a) julgou procedentes os pedidos formulados na Representação Especial, para condenar ambos os investigados pela **prática das condutas vedadas**, aplicando ao primeiro investigado, Jair Messias Bolsonaro, multa no valor de R\$ 425.640,00 (quatrocentos e vinte e cinco mil seiscentos e quarenta reais) e ao segundo investigado, Walter Souza Braga Netto, multa no valor de R\$ 212.820,00 (duzentos e doze mil oitocentos e vinte reais); b) julgou procedentes os pedidos formulados nas AIJEs para condenar Jair Messias Bolsonaro e Walter Souza Braga Netto pela **prática de abuso de poder político e econômico** nas Eleições 2022, declarando-lhes inelegíveis pelo período de 8 (oito) anos seguintes ao pleito de 2022 [....]”. (grifo acrescido) No ponto, observa-se que, no julgamento do RespEl nº 0600564-30/SC, o Ministro Nunes Marques defendeu a impossibilidade de o mesmo fato configurar conduta vedada e abuso de poder, fazendo remissão justamente a essas ações de investigação judicial referidas, como é dado perceber do seguinte trecho do seu voto: “Rememoro, como fiz ver no exame das ações de investigação judicial eleitoral n. 0600946-27.2022.6.00.0000, 0600972-43-32.2022.6.00.0000 e 0600984-57.2022.6.00.0000, relator o ministro Benedito Gonçalves, julgado em 31 de outubro de 2023, a impropriedade da tese de que um mesmo fato possa, simultaneamente, ser enquadrado como

Em outra oportunidade e também avaliando ações atinentes às eleições presidenciais de 2022, mesmo em caso de julgamento exclusivamente de ações de investigação judicial eleitoral⁴⁷, o TSE, por maioria, assentiu a viabilidade em tese de aplicação de multa por conduta vedada quando o fato narrado se enquadra como ilícito do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 e houver observância do contraditório e ampla defesa, embora não tenha fixado a sanção pecuniária no caso concreto⁴⁸ por circunstâncias específicas.

Essa discussão, de alguma forma, recebeu especial atenção da Res.-TSE nº 23.735/2024, que trata dos ilícitos eleitorais e passou a conferir maior relevo à competência da Corregedoria Eleitoral para o

conduta vedada e abuso de poder, como aludido no art. 22, XIV, da Lei Complementar n. 64/1990”.

47 AIJE n. 0601212-32.2022.6.00.0000; AIJE n. 0600828-69.2022.6.00.0000; AIJE n. 0601665-27.2022.6.00.0000 – j. 19.10.2023 – DJE 22.04.2024.

48 Essa matéria foi discutida especificamente na AIJE n. 0601212-32/DF, com a seguinte conclusão: i) os Ministros Floriano de Azevedo Marques e André Ramos Tavares assentaram a possibilidade de aplicação da multa por conduta vedada no caso de ação de investigação judicial por abuso de poder, ainda que não tenha havido pedido expresso no tocante à sanção pecuniária, dado o seu caráter *ope legis*; ii) os Ministros Cármen Lúcia (p. 75 do acórdão - “Quanto à segunda tese, relativa à multa, eu também aqui acho que há uma abrangência para além do que eu votei apenas. Porque eu considero possível, juridicamente, nos termos do sistema brasileiro, que seja aplicada a multa correspondente à conduta vedada. Apenas neste caso, não havendo pedido, eu não me aventuro, não vou além do que o Ministro Relator já foi, no sentido da improcedência também no ponto, com as cênias evidentemente das divergências do Ministro Floriano e, agora, do Ministro André”) e Alexandre de Moraes (p. 91 - “Por outro lado, apesar da evidente a caracterização da conduta vedada, consubstanciada na realização de live no interior da residência oficial pelo candidato à reeleição, a aplicação de multa não foi objeto de requerimento próprio por parte do Autor da ação, não podendo ser imposta de ofício”), embora tenham anuído quanto a possibilidade de fixação de multa por conduta vedada em AIJE por abuso de poder, refutaram a aplicação no caso concreto por ausência de pedido expresso dos investigadores.

processo e julgamento de ações que envolvam o mesmo fato, ainda que possam receber subsunção jurídica diversa. Confira-se:

Art. 4º. As ações eleitorais relativas às condutas ilícitas mencionadas no art. 1º desta Resolução, quando versarem sobre o mesmo fato e forem propostas por partes diversas ou com capitulação jurídica distinta, poderão ser reunidas sob a mesma relatoria ou no mesmo juízo para julgamento conjunto (Lei nº 9.504/1997, art. 96-B).

[...]

§ 2º Nos Tribunais, caberá à Presidência a decisão sobre a necessidade da redistribuição de ações sobre os mesmos fatos, observado o disposto no respectivo regimento interno.

§ 3º Se for determinada, a reunião das ações será no juízo que tiver recebido a primeira delas, salvo se alguma for de competência de corregedoria, hipótese na qual essa unidade receberá as ações (Código de Processo Civil, art. 58; Lei Complementar nº 64/1990, arts. 19, caput, e 24).

Examinando aludido comando normativo, observa-se que a exceção à regra que fixa a competência para a reunião das ações no juiz que tiver recebido a primeira delas é justamente quando alguma dessas ações for de “*competência da corregedoria*” (leia-se, AIJE), hipótese em que “*essa unidade receberá as ações*”. Ao admitir que uma das ações é da competência da Corregedoria, por certo que é igualmente permitido que a(s) outra(s) são de livre distribuição, ou seja, trata-se das

representações especiais previstas na Lei nº 9.504/97. De acordo com a doutrina:

Nessa linha, o §3º do art. 4º da Res.-TSE nº 23.735/2024 prescreve que, caso determinada, a reunião das ações será no juízo que tiver recebido a primeira delas, ressaltando-se, todavia, uma situação específica: se alguma das ações for de competência da Corregedoria (hipótese das AIJEs originárias), será da Corregedoria a competência para recebimento e apreciação de todos feitos; **vale dizer, no caso de uma AIJE e representação por conduta vedada com base nos mesmos fatos, não haverá mais a distribuição em separado das ações (AIJE para a Corregedoria e a representação especial livremente distribuída), sendo hipótese de reunião para julgamento de ambas pela Corregedoria.** É importante destacar, todavia, que – mesmo na hipótese de reunião dos feitos para julgamento comum pela Corregedoria – sempre haverá a possibilidade de a Presidência do Tribunal decidir sobre a *“necessidade da redistribuição de ações sobre os mesmos fatos”* (art. 4º, §2º)⁴⁹. (grifos acrescentados)

Em linha conclusiva do tópico e malgrado a digressão, há espaço robusto para assentar que o mesmo fato pode configurar, a um só tempo, conduta vedada e abuso de poder, conforme demonstrarem as evidências fático-probatórias da relação jurídica processual, de modo que, no mérito, é possível o exame dos fatos sob essa dupla ótica de tipos eleitorais.

49 Zilio, Rodrigo López. Manual de Direito Eleitoral – Coleção Volume Único, São Paulo: Editora Juspodivm, 10ª edição, 2024, p. 673.

DO MÉRITO

Em síntese, as AIJEs nº 0606570-47⁵⁰ e nº 0603507-14⁵¹ imputam abuso de poder (político e econômico) e conduta vedada aos investigados **Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves, Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes**, com base nos seguintes fatos: **i)** aumento substancial do repasse de valores provenientes do Estado, por meio de descentralização de crédito, para o custeio dos projetos⁵² e programas junto à CEPERJ e UERJ, no ano de 2022; **ii)** contratação excessiva⁵³ de servidores temporários pela CEPERJ⁵⁴ e pela UERJ⁵⁵ em atos que maltratam a transparência e a impessoalidade, desviando⁵⁶ parcela dessa mão de obra para trabalhar nas campanhas eleitorais dos investigados e efetuando o pagamento dos salários por folha de salário não informada, possibilitando saques “*na boca do caixa*”.

50 Abrange a CEPERJ e a UERJ.

51 Abrange apenas a CEPERJ.

52 22 programas apenas junto à CEPERJ.

53 Não há uma convergência entre os votos do TRE/RJ sobre o número total desses servidores. O relator originário fala em 27.000 contratados pela CEPERJ; o voto da Desembargadora Daniela Bandeira refere 27.000 pela CEPERJ, e 18.000 pela UERJ; a inicial do Ministério Público quando fala sobre 18.000 remete a uma reportagem do UOL que trata das contratações da CEPERJ.

54 Por meio do Decreto Estadual nº 47.798 de março de 2022, que alterou a finalidade da instituição e possibilitou a execução de projetos em parceria com o Estado.

55 Por meio da Lei Estadual nº 9.255/2021 que permitiu a contratação de entidades de pesquisa para necessidade temporária de excepcional interesse público.

56 Por meio de projetos autorizados por termos de cooperação celebrados entre a CEPERJ/UERJ e Secretarias de Estado.

No mérito, a controvérsia de direito gira em torno da configuração de condutas vedadas e abuso de poder político e econômico – tipos eleitorais que serão analisados em tópicos apartados.

Das Condutas Vedadas

O recurso ordinário⁵⁷ do Ministério Público Eleitoral levanta a hipótese de configuração das condutas vedadas do art. 73, II, IV e V, da Lei nº 9.504/97.

O voto condutor na origem, por sua vez, assentou que *“para a configuração de todos os ilícitos eleitorais imputados, é necessário que as condutas em análise estejam direcionadas à finalidade de macular a legitimidade e lisura do pleito eleitoral”*, concluindo que

Assim, considerando a impossibilidade de atribuir responsabilidade pela via da teoria do domínio do fato, a inexistência de uma evidente ilegalidade na edição do Decreto Estadual nº 47.978/2022 e a absoluta fragilidade do acervo probatório acerca do liame eleitoral, não há como acolher os pedidos de cassação dos mandatos, inelegibilidade pela prática de abuso de poder político-econômico e aplicação de multa em decorrência da conduta vedada tipificada no art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

A orientação dessa Corte Superior, no entanto, é no sentido de que *“as condutas vedadas contidas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997 se*

⁵⁷ A petição inicial também indicava o §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

aperfeiçoam com a mera prática dos atos descritos na norma, independentemente da finalidade eleitoral, uma vez que constituem ilícitos de natureza objetiva. Precedentes” (RO–El 0608809–63, rel. Min. Raul Araújo Filho, DJE de 19.5.2023) ”⁵⁸.

Na mesma linha, o art. 20, § 1º, da Res.-TSE nº 23.735/2024 preceitua que “[a]s condutas de que trata o art. 15 desta Resolução [art. 73 da Lei nº 9.504/97] são de configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre as(os) candidatas(os), sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva”.

Desse modo, é equivocada a compreensão firmada pela maioria do TRE/RJ de que a conduta vedada exige a demonstração de uma finalidade eleitoral, na medida em que há uma presunção legal de que esses ilícitos, *de per si*, tem aptidão de afetar a isonomia entre os competidores eleitorais.

No tocante aos argumentos expendidos pelo recorrente, todavia, é inviável pretender a subsunção dos fatos imputados no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 porque não há comprovação de contratação de servidores temporários no período proscrito⁵⁹.

58 AgR-AREspE nº 40523 – Acórdão – FLORIANO – PI – Relator Min. Floriano De Azevedo Marques – Julgamento 08/02/2024 – Publicação 16/02/2024.

59 Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem *justa causa*, suprimir ou

Tratando-se de tipo eleitoral fechado e de estrita legalidade, é impossível interpretação analógica de modo a abranger condutas praticadas fora do marco temporal, expressamente demarcado pelo legislador. A propósito:

[...] Na linha do entendimento do TSE: "Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis, DJe de 4.2.2016)" (AgR-REspe 1196-53, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 12.9.2016) [...]

⁶⁰.

A ausência de configuração da conduta vedada, por outro lado, não significa admitir que o ato não se convolou em abuso de poder, na esteira do entendimento do TSE⁶¹ – o que será objeto de exame no tópico apropriado.

A conduta vedada do art. 73, II, da Lei nº 9.504/97, por outro lado, não possui marco temporal prefixado por lei, de modo que “[p]ara a incidência dos incisos II e III do art. 73 da Lei nº 9.504/97, não se faz necessário que as condutas tenham ocorrido durante o período de três meses

readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, **nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos**, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: [grifos acrescidos].

60 AgR-AREspEl nº 060050191 – Acórdão - ENTRE RIOS DO SUL – RS – Relator Min. Sergio Silveira Banhos – Julgamento 09/03/2023 – Publicação 22/03/2023.

61 AC nº 8385 – Acórdão - FREI INOCÊNCIO – MG - Relator Min. Henrique Neves Da Silva – Julgamento: 03/11/2015. Publicação: 04/12/2015.

anteriores ao pleito” (AgR-RespE nº 35546, Campinas/SP, rel. o Ministro Arnaldo Versiani, DJE 30.9.2011).

A cláusula normativa contida no art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 *“tem por escopo justamente evitar o desvio de finalidade da administração pública, transformando uma prerrogativa de exercício de mandato em uma indevida vantagem na competição eleitoral; veta-se, em síntese, o uso eleitoral da estrutura governamental em benefício de candidato ou partido”*⁶².

Nessa linha, quando o legislador emprega a nomenclatura *“governos”*, esse termo *“deve ser interpretado no sentido de que compreende toda a administração pública”*, de modo que se trata de *“um tipo eleitoral ‘em branco’”* cuja *“vedação abrange atos praticados em todas as instâncias dos poderes Executivo, na administração direta e indireta, do Legislativo e do Judiciário”*⁶³.

Examinando o depoimento em juízo das testemunhas⁶⁴ Rodrigo Gaviorno, Mayra Carvalho e Marcos Pimentel (que foram valoradas pelo relator originário para enfatizar a finalidade eleitoral nas contratações temporárias), o voto condutor da Corte Regional fez leitura no sentido de que essas testemunhas *“parecem relacionar uma suposta ‘propaganda eleitoral’ ao simples comparecimento em eventos*

62 Zilio, Rodrigo López. Manual de Direito Eleitoral – Coleção Volume Único, São Paulo: Editora Juspodivm, 10ª edição, 2024, p. 826.

63 Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. Ações Eleitorais contra o registro, o diploma e o mandato: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Publique, 2ª edição, 2024, p. 299-300.

64 Todos contratados via CEPERJ e que trabalharam no projeto Cidade Integrada.

referentes à inauguração de obras públicas vinculadas justamente aos projetos para os quais teriam sido contratadas para atuar”.

A leitura dos depoimentos – transcritos no próprio acórdão recorrido-, no entanto, evidencia que não se tratou de mera presença de servidores temporários da CEPERJ nos eventos.

Rodrigo Gaviorno⁶⁵ reportou que houve pressão para os contratados realizarem propaganda eleitoral para os investigados, assertiva tangenciada pela maioria da Corte Regional.

65 [...] que no dia 05 de agosto receberam uma ligação da Ana Cláudia Albino via *WhatsApp* pelo celular da Mayra e aí ela pediu que chamasse todo mundo e se reuniram dentro do container e ela falou que o Allan Borges fez um acordo e precisava de 4 vagas e essas 4 vagas saíam deles ou do pessoal da Muzema, ia sair do Cidade Integrada e a **questão era quem não aceitasse fazer campanha eleitoral ia ser demitido**, aí vieram os nomes Lula, Cláudio Castro, Romário e Max Lemos e Dionísio Lins; [...] **que exigiram que ele fizesse propaganda política** e ainda não sabiam que seriam demitidos, que a reunião foi dia 05 e foram demitidos dia 15; que receberiam em agosto, não pagaram o mês de julho que era pago até o dia 05; que a reunião foi dia 05 e ninguém perguntou sobre se ia receber, **a ligação foi diretamente para perguntar que só ia continuar fazendo parte quem aceitasse fazer propaganda**; que não fez propaganda, mas algumas pessoas fizeram, a Tati, o Jorge, acha que a Carolina Santana também mas ela já era nomeada e não ia ser mandada embora mas queriam cargo, mas Ulie, o Marcos, não fez, o Ricardo participou dessa; que quem fez a propaganda fez por vias públicas também e sabe porque tinha contato com eles e conversavam e falavam que tinham esperança de voltar e eles continuaram tendo contato com a Ana Cláudia e ela cortou o contato com ele porque ele explanou dentro do Instagram do Allan Borges e ele inclusive usava fotos do depoente no Instagram dele para falar do Cidade Integrada [...] (grifos acrescidos).

Mayra Carvalho⁶⁶ também indicou pedido de que fosse realizada campanha eleitoral em benefício dos investigados sob pena de desligamento do programa. A testemunha enfatizou que ficou explícita a obrigação de os contratados comparecerem em eventos de obras públicas nas quais havia a presença do Governador, inclusive distribuindo panfletos institucionais⁶⁷.

66 [...] que Ana Claudia solicitou que a depoente fizesse campanha eleitoral nas páginas da rede social; que ela disse que a campanha eleitoral seria a favor de Lula, Claudio Castro, Dionísio Lins e Max Lemos [...] que ela falou que estava chegando a campanha política e o trabalho ia se intensificar e que ela precisaria que a depoente e a equipe fizessem campanha eleitoral, inclusive nas redes sociais, para esses candidatos já citados e, quem não concordasse, deveria avisar no momento porque ia ter que ser desligado; que eles pediram para abrir o Instagram mas a depoente não abriu; que ficou privado e aparentemente ninguém fiscalizava; que quem não concordasse com a campanha teria o contrato finalizado [...] (grifos acrescidos).

67 [...] que eram campanhas de inauguração de obras do Claudio Castro; que a depoente e a equipe tinham que ficar o dia inteiro organizando, distribuindo panfleto e quando ele chegava eles tinham que ficar na frente do palanque fazendo volume [...] que foi convocada para ir em duas inaugurações de obras e nesses eventos eles davam alguns panfletos para a depoente e equipe para entregar para as pessoas que passavam na rua; que não sabe dizer se os panfletos tinham número de candidato mas era o Claudio Castro convidando para a inauguração da obra; que não se lembra se era Claudio Castro candidato ou Claudio Castro governador, panfleto institucional do Cidade Integrada; que não sabe dizer como teve campanha nesse período três meses antes da eleição; que não lembra ao certo a data desses eventos, mas teve uma em junho ou julho de 2022, todas antes da campanha eleitoral [...] (grifos acrescidos).

Marcos Pimentel⁶⁸, de igual modo, asseverou a referência às eleições, a obrigatoriedade de comparecimento nos eventos – nos quais o Governador se fazia presente – e os atos de panfletagem das obras.

Observa-se, nessa linha, uma convergência de que houve pressão para os contratados aderirem a atos de engajamento político sob pena de desligamento dos programas, bem como a obrigação de comparecimento a inaugurações de obras públicas (que contavam com a presença do Governador do Estado) para atrair a comunidade, inclusive por meio de distribuição de panfletos institucionais.

Decerto que os contratos firmados por meio da CEPERJ não permitiam que os servidores temporários fossem constrangidos a aderir a atos de campanha sob pena de desligamento.

68 [...] que a princípio não foi pedido para fazer propaganda para político ou partido, foram fazendo, porém quando foi chegando começaram a falar **“gente, as eleições estão chegando”** [...] que ocorria da seguinte forma, não só no Mandela, mas também quando houve as inaugurações foi solicitado **“oh gente, vai pra rua, nos moradores e fala que o Governador, Fulano, Beltrano, vai vir aqui pra estar com o maior número de pessoas possíveis para estar ali fazendo [...] que tinham que fazer, recebiam panfletos para distribuir,** por exemplo, naquela manhã seria preciso estar indo e tal local para estar motivando aquela área porque Fulano de Tal vai estar lá, apresentando o início da obra ou o término da obra, **então iam lá de manhã panfletava, chamava a população e assim acontecia;** [...] que falou que o panfleto estava lá pra inauguração aonde tinha a pessoa e apresentavam o panfleto dizendo ‘oh vai ter a inauguração’; que **no panfleto estava o início da obra Cidade Integrada** e avisava, falava que o Governador estaria lá, mas não estava no panfleto, falava Cidade Integrada; que não subiam no palanque; que **no palanque viu o Governador,** o Romário, o Max Lemos, o Chiquinho da Mangueira, teve outros que não se recorda, que lembra deles porque estavam mais ali presentes; que o Romário subiu e falou uma vez, foi no Jacarezinho e em outras obras ele não esteve, mas o Max Lemos esteve e em outras também, Chiquinho da Mangueira; que **o Governador estava porque era ele quem dava início à obra [...]** (grifos acrescidos).

Do mesmo modo, não há como ver com naturalidade a obrigação de comparecimento a eventos de inauguração de obras públicas dos contratados temporários pela CEPERJ. Ainda que se considerasse ter fins de distribuição de panfletos institucionais em solenidades com a presença pessoal do Governador, – longe de se configurar como “*prática corriqueira*” (como sugere o voto condutor na origem) – revela uma estratégia de emprego de recursos públicos em desvio de finalidade para atos de promoção pessoal de agente público.

É dizer, o **contexto em que se sucederam os atos de inauguração de obras públicas** em que um dos personagens centrais era o investigado Cláudio Castro (potencial candidato à reeleição ao Governo do Estado) – com o emprego de mão de obra contratada por meio da CEPERJ para promover o chamamento da população, inclusive com distribuição de material de publicidade institucional – **evidencia um método estruturado de promoção pessoal custeado pelo erário com desvio de finalidade das funções dos servidores temporários contratados irregularmente.**

Não há como reduzir a uma mera “*divulgação para população de projetos implementados em sua gestão*” (como aventa o voto proferido pelo Desembargador Eleitoral Gerardo Carnevalle) o emprego de mão de obra terceirizada para atos que objetivam promoção pessoal do gestor público (presente pessoalmente nos atos de inauguração). É

irrelevante, nesse cenário, o fato de as inaugurações ocorrerem antes do período eleitoral, porque a vedação legal é quanto ao desvio de finalidade no emprego dos recursos públicos – não para a mera divulgação de atos de governo –, mas para exaltação e personalização da figura do gestor que representa a administração pública, sendo este o quadro nos presentes autos.

Em síntese, o excesso qualitativo das prerrogativas da administração pública resta consubstanciado **seja na pressão ou constrangimento nos contratados temporários para adesão e engajamento em atos de campanha dos investigados** (como narra a testemunha Rodrigo Gaviorno), **seja no desvio de finalidade desses servidores para comparecer nos eventos e distribuir material publicitário institucional convocando a população para inaugurações de obras públicas cujo personagem central era o investigado Cláudio Castro** (potencial candidato à reeleição).

O excesso qualitativo vetado pelo art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 revela-se no emprego de recursos públicos para atos de “*finalidade eleitoral*” (pressão para aderir a atos de campanha sob pena de demissão) e também para atos de promoção pessoal (uso de mão de obra para convocar a população e distribuir panfletos institucionais para atos de inauguração de obras públicas com comparecimento pessoal do Governador do Estado).

Nessa sentido, a jurisprudência do TSE reconhece que o art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 *“mira o patrocínio indevido, com recursos públicos, de materiais que possam redundar na promoção do gestor ou do parlamentar”*⁶⁹ (caso do uso de mão de obra para atos de enaltecimento pessoal do Governador nas inaugurações de obras), ressaltando que referido dispositivo legal é *“cláusula aberta que visa sancionar condutas que impliquem desvio de finalidade de recursos públicos para fins eleitoreiros”*⁷⁰ (caso do constrangimento aos contratados temporários para realizar atos de campanha sob pena de desligamento).

Em linha de conclusão, a conduta imputada na inicial encontra amoldagem na regra do art. 73, II, da Lei nº 9.504/97.

O recurso ordinário também aponta que os fatos encontram adesão no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97 que, na esteira do entendimento do TSE, *“não está submetida a limite temporal fixo ou à existência de candidaturas registradas perante a justiça eleitoral”*⁷¹ e *“exige três requisitos cumulativos: (a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista, diretamente à população; (b) ser gratuita, sem contrapartidas; (c) ser*

69 AIJE nº 060166527 – Acórdão – BRASÍLIA – DF – Relator Min. Benedito Gonçalves – Julgamento 19/10/2023 – Publicação: 22/02/2024.

70 AgR-RespEl nº 060010183 – Acórdão - RIO DAS OSTRAS – RJ – Relator Min. Benedito Gonçalves – Julgamento 31/03/2022 – Publicação 25/04/2022.

71 Respe nº 71923 – Acórdão – APERIBÉ – RJ - Relator Min. Henrique Neves Da Silva - Julgamento 25/08/2015 - Publicação: 23/10/2015.

*acompanhada de caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas*⁷².

Contudo, na hipótese, é forçoso reconhecer que não há prova da efetiva distribuição gratuita de bens e serviços custeados ou subvencionados pelo Poder Público nos atos em que houve promoção do Governador do Estado – que se tratava de inaugurações de obras e de projetos e programas da administração pública⁷³. Inexiste indicação segura, na hipótese, de que, na oportunidade em que o investigado Cláudio Castro e seus aliados políticos compareceram nas criticadas solenidades de inauguração de prédios, estavam sendo oferecidos os serviços à população.

De acordo com o TSE, *“para a configuração do referido ilícito [art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97], exige-se que o uso promocional em favor de candidato seja contemporâneo à efetiva entrega das benesses*⁷⁴ - o que não se evidencia na espécie.

72 REspEl nº 060068091 – Acórdão - MARECHAL DEODORO – AL - Relator Min. Benedito Gonçalves - Julgamento 17/11/2023 - Publicação 05/12/2023.

73 A inicial da AIJE nº 0603507-14 narra: *“É também relevante ressaltar a quantidade exacerbada de mais de quarenta Casas do Trabalhador que foram inauguradas no período de 5 meses, no primeiro semestre de 2022, deixa nítido o desvio de finalidade de tais atos, com a utilização indevida da máquina e dos recursos públicos acima descrita, que funcionou para alavancar a candidatura dos integrantes do Governo do Estado, especialmente do candidato à reeleição, CLAUDIO CASTRO, que não poupou esforços para divulgar a participação em tais inaugurações com seus aliados políticos”*.

74 AgR-RespEl nº 20914 – Acórdão - SÃO MIGUEL – RN – Relator Min. Luis Felipe Salomão – Julgamento 06/05/2021 – Publicação 18/05/2021.

À vista disso, não há similitude fática com o deliberado pelo TSE quando reconheceu a conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97 em caso de divulgação de vídeo com uso promocional de candidato *“no momento da inauguração do poço artesiano que teria sido perfurado com recursos estatais”*⁷⁵. No paradigma, o serviço de água se revela presente a partir da mera perfuração.

Desse modo, não há espaço de subsunção ao tipo normativo do art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97.

Ainda que não conste no pedido final do recurso ordinário, mas tendo em vista o amplo efeito devolutivo da irresignação deduzida, convém examinar ainda eventual subsunção ao art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo porque, nos termos da Súmula nº 62/TSE⁷⁶, o réu se defende dos fatos imputados – e não da capitulação legal.

Não é demais consignar, no ponto, que, *“no recurso ordinário, o órgão julgador não fica adstrito à moldura fática definida no aresto regional, tendo em vista seu efeito devolutivo amplo, a permitir o exame da matéria de direito e de fato”* (ED-AgR-RO-El nº 060169322, Porto Velho/RO, rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJe 15.6.2021).

75 RO-El nº 060038425 – Acórdão – PALMAS – TO – Relator Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – Julgamento 06/05/2021 – Publicação 26/05/2021.

76 Súmula 62/TSE. Os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor.

Sem embargo de o voto vencido da Desembargadora Daniela Bandeira expressar que *“não houve previsão orçamentária dos valores empenhados nos referidos projetos de governo”*, no tocante ao ingresso dos valores recebidos na venda da CEDAE em 2021, porque ausente incremento de despesas entre 2021 e 2022, forçoso reconhecer que não houve prova segura, no transcurso da instrução, de que os *“projetos”* ou *“programas”* de governo impugnados se consubstanciem em *“programas sociais”*, na forma prevista pelo § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Não consta nos autos especificação quanto à exata configuração e natureza dos aludidos projetos, de modo a possibilitar seu enquadramento como programa social que, conceitualmente, é direcionado para atender pessoas hipossuficientes ou vulneráveis.

Cabe rememorar que o Tribunal Superior Eleitoral tem feito exame detido da natureza e dos objetivos do programa implementado pela administração pública com a finalidade de enquadramento ao elemento normativo *“programa social”* contido no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97. A propósito:

[...] 3. O Programa de Ações Governamentais Emergenciais e Estratégicas, sinteticamente denominado Caravana da Transformação, criado, em 2016, por decreto do governo de Mato Grosso, **não se enquadra na hipótese de programa social** a que se refere o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, **tendo em vista não se tratar de programa assistencial seletivo, dirigido a pessoas hipossuficientes ou em**

vulnerabilidade, mas, sim, de programa caracterizado pelo oferecimento amplo e irrestrito de serviços públicos de saúde e de cidadania à população, consoante diretriz constitucional. Precedente.[...] ⁷⁷ (grifos acrescentados).

Nada obstante seja possível reexaminar o conteúdo fático-probatório dos autos, é rarefeita a prova da natureza dos criticados projetos – que estão sinteticamente elencados em uma tabela transcrita na petição inicial e sequer são repisados nas razões recursais. Nessa linha, aliás, é que igualmente perde subsistência o voto do Presidente do TRE/RJ, Henrique Carlos de Andrade Figueira, sobretudo quando assinala que a atuação dos investigadores firmou termos de parceria “para [...] *“lançar novos [programas sociais] no ano eleitoral”*”.

Também não é caso de conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 em relação ao Programa Casa do Trabalhador ⁷⁸ - cujo objetivo é implementar política de emprego e geração de renda, bem como estimular a qualificação profissional e a (re)inserção e manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho – porque programa social e programa de implemento de políticas públicas não são nomenclaturas intercambiáveis, para fins da subsunção requestada.

77 RO-El nº 060023306 – Acórdão – CUIABÁ – MT- Relator designado(a): Min. Benedito Gonçalves – Relator Min. Mauro Campbell Marques – Julgamento 11/05/2023 – Publicação 31/05/2023.

78 Criado pela Lei Estadual nº 6.611/2013 e regulamentado, em 28.12.2021, por meio do Decreto nº 47.899 assinado por Cláudio Castro.

A propósito, consta no voto do Ministro Alexandre de Moraes no mencionado ROEl nº 060023306 (Cuiabá/MT, DJE 31.5.2023):

Em verdade, não se trata de programa assistencialista, mas de implemento de políticas públicas que já vinham ocorrendo desde 2016. Por meio do Decreto 408/2016, o Programa foi criado com a finalidade de percorrer o Estado de Mato Grosso levando à população serviços de saúde e ações de cidadania

[...] De mais a mais, o que houve foi a execução, desde 2016, de políticas públicas de interesse da sociedade. De fato, notadamente no ano eleitoral, ficou demonstrado que a "Caravana da Transformação" foi direcionada ao atendimento da população necessitada de amplas regiões territoriais que abrangem três das maiores cidades do estado (Cuiabá, Cáceres e Sinop). Contudo, importa anotar que tais atendimentos não poderiam ser suspensos em período eleitoral, por se tratar, repita-se, de políticas públicas essenciais, consideradas as necessidades da população local e a estrutura administrativa de municípios de pequeno porte.

Assim, a continuidade da prestação de serviços públicos não constitui distribuição de benefícios pela Administração, razão pela qual não se enquadra na conduta vedada a que se refere o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições (grifo acrescido).

Não há, portanto, espaço para subsunção da conduta vedada do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97.

Em síntese, a prova dos autos indica a prática da conduta vedada do art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 que deve ser imputada aos investigados Cláudio Castro – pela edição do Decreto nº 47.978/2022

que alterou a finalidade da CEPERJ – e **Gabriel Rodrigues Lopes** – então Diretor da CEPERJ e executor dos atos normativos implementados para efetivar o desvio da destinação da referida entidade, a exemplo da assinatura conjunta da Resolução Conjunta SEEDUC/CEPERJ nº 1.634, de 29.6.2022, publicada no DOERJ, em 30.6.2022⁷⁹ - sendo certo que essa estratégia permitiu as contratações irregulares com atuação no contexto eleitoral.

Para além dos agentes públicos que foram responsáveis pelas condutas vedadas criticadas, torna-se igualmente necessário acrescentar, na condição de **beneficiários**, **Thiago Pampolha Gonçalves**⁸⁰ e **Rodrigo da Silva Bacellar**.

Do Abuso de Poder Político e Econômico

Os fatos apontados na inicial versam, em síntese, sobre contratação excessiva e irregular⁸¹ - **mais de 27.000 servidores temporários** – pela CEPERJ e UERJ e aumento substancial do repasse de valores do Estado para o custeio dos projetos e programas dessas entidades em 2022.

As graves irregularidades ocorridas tanto na CEPERJ como na UERJ foram reconhecidas pelo Pleno do TRE/RJ, formando-se a

79 A íntegra da normativa consta na pag. 60 da inicial da AIJE nº 0606570-47.

80 Candidato a Vice-Governador; princípio da unicidade de chapa – art. 91 do CE.

81 Em processo seletivo sem transparência e impessoalidade.

controvérsia porque a maioria da Corte Regional não observou finalidade eleitoral nos ilícitos imputados.

O voto condutor da origem, proferido pelo Desembargador Marcelo Granado⁸², refutou a finalidade eleitoral com base nos seguintes argumentos: i) os depoimentos dos servidores⁸³ do Tribunal de Contas do Estado anotam a existência de irregularidades, mas sem referência à vantagens ou benefícios eleitorais e; as três⁸⁴ testemunhas que sugeriram repercussão eleitoreira das contratações confundem o mero comparecimento em obras públicas dos projetos da CEPERJ com obrigação de realizar propaganda eleitoral; ii) concentração⁸⁵ de grande parte do valor pago indevidamente como remuneração pela CEPERJ em período anterior ao registro de candidatura e ausência⁸⁶ de aumento significativo de gastos no ano eleitoral, comparativamente com os exercícios anteriores; iii) vinculação de alguns dos contratados com partidos que compõem a coligação investigante, ressaltando que o reitor da UERJ – entidade que goza de autonomia, inclusive quanto à

82 O voto condutor assentou ainda que: i) as contratações irregulares atingiram cerca de 26.000 pessoas, e a distância do primeiro investigado – reeleito em primeiro turno com mais de 58% dos votos válidos – para o segundo colocado foi de quase dois milhões e seiscentos mil votos para o segundo; ii) mesmo após a liminar determinando a suspensão dos projetos em agosto de 2022, Cláudio Castro continuou aumentando sua distância em relação aos adversários; iii) depoimento de servidor do TCE apontou que os projetos criticados poderiam ocorrer mesmo sem a autorização do Secretário de Estado ou do Governador.

83 Ana Maria Furbino Bretas Barros, Marcus Paulo Peixoto Mendes, Ricardo Luiz França e Amélia Norma Cardoso da Silva.

84 Rodrigo Gaviorno, Mayra Carvalho e Marcos Pimentel.

85 Quase 90%, segundo o TCE.

86 Conforme dados do Portal da Transparência do Estado.

gestão patrimonial e financeira – concorreu a Deputado Federal pelo PT.

Em acréscimo relevante, o Desembargador Eleitoral Fernando Cabral Filho assinalou que as principais irregularidades apontadas – lançamento dos projetos da CEPERJ e UERJ, contratação irregular de servidores temporários e pagamento por meio da “*boca do caixa*” (CEPERJ) – já ocorriam desde 2021, ou seja, independentemente da edição do Decreto nº 47.978/2022.

O voto do relator originário Peterson Barroso Simão, de outro vértice, anota a finalidade eleitoral nos ilícitos, diante dos seguintes fundamentos: i) depoimento judicial das testemunhas Rodrigo Gaviorno, Mayra Carvalho e Marcos Pimentel relatando a obrigação imposta em participar de organização e esquema de cooptação de votos para os investigados Cláudio Castro e Thiago Pampolha Gonçalves; ii) desvio de finalidade da CEPERJ por meio do Decreto nº 47.978 firmado irregularmente⁸⁷ pelo Governador em 9.3.2022, cerca de sete meses antes do pleito; iii) desvio de recursos públicos com finalidade espúria no ano eleitoral⁸⁸.

87 A alteração deveria ter sido efetuada por meio de projeto de lei, do mesmo modo que ocorreu aprovação de 15 mil contratações temporárias de professores sem concurso - SEDUC-RJ (Projeto de Lei nº 3.290 de abril/2024).

88 Referiu o crescimento dos valores empenhados pela CEPERJ em 2020 (R\$ 20.000.000,00), 2021 (R\$ 127.000.000,00) e 2022 (ultrapassou os R\$ 470.000.000,00); acrescentou que auditoria do TCE apontou gasto no período eleitoral pelo Governo do Rio de Janeiro em torno de R\$ 460.000.000,00 com projetos na CEPERJ, encontrando irregularidades dentre as 27.000 contratações. Acrescentou, no tocante à folha secreta de pagamentos da UERJ, o repasse de

O voto da Desembargadora Daniela Bandeira, em aditamento, reforça a finalidade eleitoral na manutenção de parte dos projetos criticados (relativos à UERJ) ao longo do ano eleitoral, justificando que, após os resultados de auditoria especial do TCE, em 14.9.2022, o investigado Cláudio Castro determinou a extinção de apenas sete projetos da CEPERJ.

Em síntese, observa-se que a ilicitude cogitada na forma de abuso de poder econômico e político é centrada no excessivo aporte de recursos públicos por meio de descentralização orçamentária para a CEPERJ e a UERJ, em ano eleitoral para contratações indevidas de servidores temporários, irregularmente remunerados, a pretexto de execução de programas e projetos de responsabilidade do Governo do Estado.

O exame detido da prova contida nos autos convida a uma reflexão individualizada dos fatos que permitiram a cada uma das entidades referidas (CEPERJ e UERJ), após aderir a termos de parceria, receberem recursos generosos do erário estadual para executar os respectivos projetos e programas descentralizados.

A mudança de objetivo⁸⁹ institucional da CEPERJ se deu a partir do Decreto Estadual nº 47.978/2022 – **espécie legislativa de competência privativa do Chefe do Executivo**⁹⁰ - assinado pelo investigado Cláudio Castro em 9.3.2022, que permitiu à fundação atuar na execução de projetos atinentes à atividade de outros órgãos da administração pública direta e indireta do Rio de Janeiro, celebrando diversos Termos de Cooperação com as Secretarias de Estado.

Nada obstante o investigado Cláudio Castro defenda que o decreto⁹¹ criticado teve parecer favorável da Procuradoria-Geral do Estado, que não representou aumento de despesas, sendo réplica de decretos anteriores (*v.g.*, Decreto nº 42.298/2010), **é incontroverso que sua edição ocorreu há menos de sete meses da eleição e permitiu a desregulada contratação excessiva de servidores temporários por instrumento normativo atípico**, sobretudo considerando decidido no **Tema 612 de Repercussão Geral** do STF, cujo teor se transcreve:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de

89 O objetivo originário era o recrutamento de pessoal, capacitação e formação de servidores públicos, bem como a coleta de dados estatísticos e cartográficos (Decreto Estadual nº 42.298/2010).

90 Art. 145, VI, “a”, da Constituição Estadual: Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado: [...] * VI - dispor, mediante decreto, sobre: (NR) a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...].

91 Decreto nº 47.978/2022.

contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração” (RE nº 658.026/MG - Tribunal Pleno – Relator Min. Dias Toffoli – j. 9/4/2014 – Publicação: 31/10/2014).

Por outro lado, em relação à UERJ, a petição inicial⁹² registra a sanção da Lei Estadual nº 9.255 pelo investigado Cláudio Castro em 27.4.2021. A referida legislação permitiu a contratação pelas entidades estaduais de pesquisa – sob o pretexto de atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante processo seletivo – de agentes – resultando em expressivo aumento de recursos públicos para custeio dos projetos no ano eleitoral e a contratação excessiva de servidores remunerados indevidamente⁹³, por meio de convênios celebrados com o Governo do Estado.

92 Consta na inicial da AIJE nº 0606570-47: “O então Governador, ora primeiro representado, no dia 27 de abril de 2021, sancionou a Lei n. 9.255 em 27 de abril de 2021 para acrescentar os §§ 4º, 5º e 6º ao artigo 8º da Lei n. 5.361/08, com o escopo de possibilitar a contratação pelas entidades estaduais de pesquisa, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante a realização de processo seletivo simplificado, de colaboradores que não componham o seu quadro efetivo, para prestar serviços eventuais de gerenciamento, de acompanhamento e de execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e/ou tecnológico, de inovação e de extensão, sob a coordenação de pesquisadores efetivos, ficando a contratação limitada ao tempo de duração do projeto. Na sequência, a UERJ, alicerçada no aludido dispositivo legal, na Lei n. 10.973/2004; e na sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (arts. 207, da CRFB e 309 da Constituição Estadual do RJ), passou a celebrar inúmeros convênios com o Governo do Estado, sem controle e transparência nos processos de seleção e contratação de mão de obra, notadamente, no ano de 2022”.

93 Por Ordem Bancária de Pagamento (OBP).

Chama a atenção, no caso, o hiato entre a lei sancionada e o período eleitoral, o que pode embaçar a tese de disfuncionalidade na sanção realizada pelo investigado Cláudio Castro, sobretudo quando considerado que a UERJ possui autonomia administrativa e de gestão financeira, nos termos do art. 207 da Constituição⁹⁴.

Na mesma linha, também é fator a ser avaliado a circunstância de que o Reitor da UERJ, Ricardo Lodi, foi candidato a Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores – sigla partidária que faz oposição aos investigados.

Se é certo que não⁹⁵ há uma compensação de culpa no direito sancionador eleitoral, sobretudo porque, na espécie, sequer há relação de disputa concreta entre os recorridos (candidatos a Governador, Vice-Governador e Deputado Estadual) e o Reitor da UERJ (candidato a Deputado Federal), há espaço de genuína indagação – de outro vértice - sobre o porquê de uma atuação proativa de Cláudio Castro na sanção da Lei Estadual nº 9.255 para alavancar uma vantagem eleitoral

94 Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. [...]

95 O TSE julgou improcedente ação de investigação judicial eleitoral por uso indevido dos meios de comunicação social em caso de disputa eleitoral envolvendo candidatos apoiados por conglomerados de mídias diversos reconhecendo, na espécie, que “*não houve desequilíbrio entre os candidatos apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, pois a mesma conduta reputada ilícita pela agravante foi praticada em seu favorecimento*” (AgR-RO nº 250310/PA – Rel. Min. Jorge Mussi – DJE 27.3.2019). Vale dizer, reconheceu uma espécie de concorrência de culpas em hipótese em que os adversários competiram ao mesmo cargo.

por meio da estrutura da Universidade estadual que é dirigida por pessoa com vinculação política oposta à do investigado.

Das premissas expostas, é inequívoca a distinção entre as circunstâncias que envolvem a CEPERJ e a UERJ.

Essa diferença, todavia, não significa uma absoluta clivagem para firmar, de modo hermético, juízos de (i)legalidade absolutos em relação a cada uma dessas condutas questionadas, notadamente porque, na equação do caso concreto, é o grau do efetivo impacto no processo eleitoral de atos com excessiva conotação financeira (por meio do remanejamento dos recursos e dos saques na “*boca do caixa*”) e com claro desvio de finalidade política (contratações de servidores temporários à margem da lei) que deve receber especial valoração. Esse raciocínio converge diante da natural interferência no cenário político do uso abusivo de recursos públicos e, notadamente, diante da influência no voto do eleitorado da circunscrição.

Desse modo, mesmo com espaço de crítica quanto a suposta incongruência no uso da estrutura da UERJ para auferir vantagem eleitoral, dada a vinculação do Reitor da Universidade com partido opositor, é certo que os benefícios eleitorais não são necessariamente excludentes no tocante aos investigados – vinculados a grupo político com sustentação na administração estadual – e seus opositores. É dizer, **desavenças políticas não impedem benefícios eleitorais recíprocos,**

sendo certo que antagonistas políticos podem usufruir, em paralelo, vantagens eleitorais de fontes convergentes.

Em síntese, portanto, **a diretriz a ser observada para a equação da controvérsia** deve ser voltada para um exame, **com bases racionais e fundamentadas, quanto ao grau de lesividade aos valores da legitimidade e normalidade do pleito, tutelado pelo art. 14, §9º, da Constituição**, de modo que – eventual rivalidade política no tocante ao comando da UERJ –, por si só, não é óbice para que os investigados tenham auferidos benefícios concretos no uso da Universidade estadual como forma de incrementar recursos financeiros e permitir contratações para influenciar na isonomia da competição eleitoral.

No mérito, a controvérsia gira em torno do substancial aumento de recursos financeiros repassados pelo Governo do Estado no ano eleitoral, por intermédio de parcerias e descentralização financeira para a CEPERJ e UERJ que **redundaram em excessivas contratações temporárias irregulares, ilegalmente remuneradas, com a finalidade aparente de projetos e programas do Governo Estadual.**

Há prova segura e inconteste de que os repasses direcionados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para a CEPERJ tiveram considerável incremento ao longo dos exercícios financeiros da atual administração e atingiram cifras muito expressivas no primeiro semestre no ano da eleição, permitindo contratações

temporárias excessivas, em descompasso com a lei e ilegalmente remuneradas⁹⁶.

No tocante ao número desmedido de servidores públicos contratados irregularmente por meio da CEPERJ e UERJ, **a instrução do processo trouxe elementos contundentes quanto à sua ocorrência.**

96 A ilegalidade das contratações temporárias está fartamente documentada nas provas documentais que instruem as iniciais. Para além disso, também há prova testemunhal produzida em juízo a indicar essas graves irregularidades. Assim, consta no depoimento de Ana Maria Furbino Bretas Barros, servidora do TCE/RJ: [...] *que essas contratações do CEPERJ se davam sem nenhum tipo de critério; que isso foi o que apareceu para o Tribunal de Contas; que estamos falando de contratação de milhares de pessoas; que essas pessoas contratadas eram pagas por RPA; que não havia contrato [...] que chamou a atenção o volume de recursos que aumentou, que a CEPERJ passou a executar; que quando iniciaram os trabalhos perceberam que o CEPERJ era o responsável nos projetos pelo pagamento das pessoas; [...] que não houve justificativa do CEPERJ para esse incremento vultoso de contratações [...].* Do mesmo modo, Marcus Paulo Peixoto Mendes, servidor TCE/RJ, assim se manifestou no depoimento judicial: [...] *verificou um incremento orçamento considerável no Ceperj a partir do final de 2021 e no primeiro semestre de 2022 nos vinte e dois foi apurado que se chegaria a dezoito mil, se não se engana o depoente, próximo a vinte mil pessoas; que cabia ao Ceperj fazer a remuneração dessas pessoas; [...] fazia pagamento por meio de RPA, que é recibo de pagamento de autônomo; [...] na execução financeira o dinheiro vai pra essa conta e de lá ele é distribuído, e as folhas eram sigilosas [...] que foi um dos questionamentos, porque, pelo plano de trabalho, tinha que ter uma comissão de avaliação, de acompanhamento, não havendo nada, inclusive, para liberar a segunda parcela [...] que não foram apresentados critérios; que também não havia análise de frequência desses prestadores de serviços, se estavam trabalhando, se estavam efetivamente cumprindo horário, praticamente inexistente [...] que as folhas eram sigilosas, sendo que elas existiam no processo do SEI, mas eram sigilosas e, então, a gente pediu para eles tirarem o sigilo [...].*

Nessa perspectiva, impressiona o quadro⁹⁷ que, durante o exercício de 2022, a CEPERJ tenha não apenas ampliado o número de projetos sociais e profissionais (**de 500 para 2.000**), o que já é uma evidência do uso desmedido de recursos financeiros, mas igualmente contratou de modo irregular **quase três dezenas de milhares de servidores temporárias (aproximadamente 27.000)** com a permissão, inclusive, de pagamentos à “*boca do caixa*”. Em caminho semelhante, o Presidente do TRE/RJ, Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira⁹⁸, menciona que a contratação irregular da CEPERJ se **aproximou de 28.000 servidores, sem qualquer processo seletivo, e com remuneração por meio de Recebido de Pagamento Autônomo (ou seja, saque na “boca do caixa”)**. Na mesma linha, também resta demonstrado que houve a contratação irregular de servidores por meio

97 Nesse sentido, o voto do Desembargador Peterson Barroso Simão: [...] *Ato contínuo, editou-se o Decreto nº 47.978/22, que alterou substancialmente as finalidades da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – CEPERJ, que passou a ser destinatária de milhões de reais da venda da CEDAE. Em seguida, de 2021 para 2022, a CEPERJ ampliou seus projetos sociais e profissionais de 500 para 2.000, número desproporcional que chamou a atenção do Tribunal de Contas. Após, com o consórcio da Fair Play, passou a contratar milhares de pessoas sem critérios objetivos e transparentes de seleção, e tampouco fiscalização e controle da contraprestação, com pagamentos em espécie feitos diretamente na “boca do caixa” do Banco Bradesco, tudo isso no ano eleitoral de 2022. [...] Registre-se que uma auditoria do Tribunal de Contas do Estado apontou que o Governo do Rio de Janeiro gastou, no período eleitoral, em torno de R\$ 460.000.000,00 (quatrocentos e sessenta milhões de reais) com projetos na CEPERJ, encontrando irregularidades dentre as 27.000 (vinte e sete mil) contratações, incluindo os “funcionários fantasmas”.*

98 Trecho do voto: [...] *O modelo de execução dos programas estaduais em questão envolvia contratações em larga escala (chegando a quase 28.000 somente com lastro nas provas), desprovidas de processo seletivo, sem a publicidade adequada, sendo as pessoas remuneradas por Recibo de Pagamento Autônomo - RPA (saques nos guichês das agências bancárias), tudo em visceral afronta às normas de regência da matéria [...].*

da UERJ⁹⁹, igualmente remunerados de forma atípica e sem comprovação de contraprestação dos serviços.

No ponto, mesmo com a imprecisão quanto ao número de contratos irregulares pela UERJ, observa-se que apenas com os contratos ilegais da CEPERJ é possível obter um quantitativo bastante significativo de irregularidades no acesso de serviços temporários no âmbito da administração – cuja remuneração, insiste-se, é igualmente ilegal e sem possibilidade de fiscalização.

Nesse cenário, não é possível desprezar, como tem assinalado o TSE, “o *efeito multiplicador da conduta alusiva aos atos admissionais precários em face dos núcleos familiares dos contratados*”¹⁰⁰, como fator de reforço à gravidade dos fatos cometidos. Vale enfatizar, o **número absoluto de contratações irregulares certamente é inferior ao reflexo do benefício auferido com esses atos ilícitos**, diante dos efeitos

99 A petição inicial do Ministério Público apontava o número de 18.000 contratados de modo irregular via UERJ, como se evidencia do relatório do voto da Desembargadora Daniela Bandeira: [...] *As condutas narradas nos autos podem ser assim resumidas: i) alteração e ampliação das finalidades institucionais da CEPERJ (Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos) em março de 2022, ano eleitoral, por meio de decreto e com o objetivo de possibilitar a execução de projetos em parceria com o Governo do Estado; ii) contratação de 27.000 (vinte e sete mil) servidores pela CEPERJ e 18.000 (dezoito mil) pela UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), por meio de processo seletivo sem transparência e em inobservância ao conhecido tema nº 612 do Supremo Tribunal Federal, que veda a contratação temporária para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração Pública; [...]. Não foi possível, no entanto, aferir com a certeza necessária se esse número correspondeu efetivamente contratados irregularmente por meio da UERJ.*

100 REspe nº 21155 – Acórdão - BELA VISTA DO MARANHÃO – MA – Relator(a): Min. Sergio Silveira Banhos – Julgamento: 03/10/2019. Publicação: 05/11/2019.

econômicos relevantes na obtenção de emprego, porquanto significa **forma de subsistência própria e dos seus dependentes.**

Ademais, a circunstância de as contratações irregulares terem sido efetivadas fora do período eleitoral não interfere na análise da qualificação do fato sob a perspectiva do abuso de poder.

Nessa linha intelectual, o TSE já assentou que “[m]esmo que as contratações tenham ocorrido antes do prazo de três meses que antecede o pleito, a que se refere o art. 73, V, da Lei das Eleições, tal alegação não exclui a possibilidade de exame da ilicitude para fins de configuração do abuso do poder político, especialmente porque se registrou que não havia prova de que as contratações ocorreram por motivo relevante ou urgente”¹⁰¹.

Chama a atenção, todavia, a forma pela qual se permitiu essa contratação desmedida de servidores temporários no ano eleitoral por meio da CEPERJ e da UERJ: **a descentralização financeira de recursos e, especificamente no tocante à CEPERJ, a ampliação de sua finalidade institucional por meio do Decreto nº 47.978/2022.**

A estratégia da descentralização de créditos orçamentários e formação de parcerias permitiu que valores absolutamente expressivos fossem repassados do Governo do Estado para as entidades

101 AC nº 8385 – Acórdão - FREI INOCÊNCIO – MG – Relator Min. Henrique Neves Da Silva – Julgamento: 03/11/2015 Publicação: 04/12/2015.

destinatárias com a finalidade – aparente – de fomentar projetos sociais.

No particular, anota-se que os repasses por meio de descentralização de créditos orçamentários, **apenas no exercício de 2022, atingiu a importância de R\$ 460.000.000,00** para a CEPERJ e de valor **superior a R\$ 140.000.000,00 para a UERJ**¹⁰². É dizer, mais de meio bilhão de reais foram empregados nessa estratégia que, ao final, permitiu a contratação desenfreada de servidores temporários remunerados irregularmente no ano eleitoral.

No mesmo cenário, destaca-se o conteúdo da informação trazida pelo Banco Bradesco – que instrui a Ação Civil Pública nº 0207873-93.2022.8.19.0001 e o Procedimento Preparatório Eleitoral que embasa a AIJE nº 0606570-47: **o volume de repasse de recursos repassados para a CEPERJ, tendo por base o exercício de 2020,**

102 Consta no voto do Presidente do TRE/RJ Henrique Carlos de Andrade Figueira: [...] *Fato é que o volume de recursos remanejados mediante Resoluções Conjuntas para descentralização de créditos orçamentários editadas pela Secretaria de Estado de Governo e a CEPERJ alcançou, em 2022, cerca de R\$ 460.000.000,00, em projetos comuns, destacando, dentre as irregularidades, as 27.000 contratações irregulares. Com relação especificamente à UERJ, em 04/01/2022, foi editada a Resolução Conjunta SECC/SEGOV/UERJ nº 57/20221, posteriormente alterada pela Resolução Conjunta SECC/SEGOV/UERJ nº 58/20222, descentralizando a execução de crédito orçamentário para ampliação do Projeto do Observatório Social da UERJ da Operação Segurança Presente. O valor dos repasses é superior a R\$ 140.000.000,00.*

aumentou¹⁰³ 502% em 2021 e, no ano eleitoral de 2022 (até junho), aumentou impressionantes 2.139%. Confira-se a respectiva tabela:

ANO	Valor Empenhado	Valor Pago	Percentual de aumento (ref. 2020)
2020	R\$ 21.618.225,82	R\$ 19.747.783,22	0
2021	R\$ 127.432.213,88	R\$ 139.992.287,29	502%
2022 (até junho)	R\$ 473.905.833,99	R\$ 378.754.461,04	2.139%

Não há dúvida que os números são impressionantes – sejam mensurados nominalmente, sejam avaliados no aumento percentual ao longo dos anos. Para além disso, a mesma planilha do Banco Bradesco noticia que, apenas no período considerado de 2022, a CEPERJ emitiu **91.788** ordens bancárias de pagamento, favorecendo **27.665** pessoas físicas em uma despesa que atingiu quase **R\$ 250.000.000,00**¹⁰⁴.

Outra métrica necessária é examinar qual foi exatamente a quantia de valores despendidos no ano eleitoral (2022) – a partir dessa estratégia de descentralização de recursos orçamentários e formação de

103 Nesse sentido, é o voto proferido pela Desembargadora Daniela Bandeira: [...] Porém, o que se extrai da leitura dos autos de ambos os processos é o contrário do que sempre se observou, ou seja, o repasse, ou melhor, a “injeção” de recursos financeiros destinados à CEPERJ e à UERJ, para consecução de projetos em parceria com secretarias de Estado nos anos de 2021 e 2022, ano eleitoral. Constam dos autos, em especial dos procedimentos de tomada de contas especiais do Tribunal de Contas do Estado – id. 31756360 – planilhas que apontam um aumento nos repasses financeiros para a CEPERJ do ano de 2020 para o ano de 2021 de 502% (quinhentos e dois por cento) e de 2021 para 2022 de 2.139% (dois mil, cento e trinta e nove por cento), frise-se, mais uma vez, sem previsão no orçamento anual, respectivamente. Também consta mais de 91 (noventa e um) mil ordens bancárias de pagamento de valores no ano de 2022 destinadas ao pagamento de servidores contratados de forma precária e temporariamente, o que totalizou quase 226 (duzentos e vinte e seis) milhões de reais.

104 O valor apontado foi exatamente de R\$248.490.061,91.

parcerias entre as Secretarias de Estado, a CEPERJ e a UERJ – na contratação de servidores temporários irregulares. No ponto, cabe transcrever excerto do voto do Presidente do TRE/RJ, Desembargador Henrique Carlos de Andrade Figueira:

Em suma, em um cálculo conservador, tem-se um total de R\$ 378.754.461,04 em valores efetivamente pagos, até junho de 2022, no ajuste entre Governo do Estado - CEPERJ (id's 31746808 e 32187677 da AIJE 0606570-47.2022), associado aos pelo menos R\$ 141.087.659,00 em descentralização de recursos formalizada pela Resolução Conjunta SECC/SEGOV/UERJ nº 58/ 20222 , **perfazendo um importe total de R\$ 519.842.120,04 despendidos entre contratações irregulares de terceirizados (Governo – CEPERJ – UERJ), remunerados, de forma atípica, mediante saques diretamente no caixa da instituição financeira oficial - e o superlativo fomento a programas sociais e assistenciais e congêneres, em diversas áreas, tudo em **pleno ano eleitoral** (grifo acrescido).**

A conclusão de que, no primeiro semestre de 2022, foram gastos mais de meio bilhão de reais para contratações irregulares de servidores terceirizados é particularmente significativa e de gravidade ímpar, sobretudo quando se observa que o limite de gastos para o Governo do Estado do Rio de Janeiro nas eleições 2022 (considerado o primeiro turno¹⁰⁵) foi de R\$ 17.788.806,16, ou seja, o valor gasto com

105 Respectivamente, R\$ 17.788.806,16 (1º turno) e R\$ 8.894.403,06 (2º turno): Em observância do disposto no art. 4º da Resolução-TSE nº 23.607/2019, os limites de gastos de campanha nas eleições de 2022 foram divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio do anexo à Portaria TSE nº 647, de 12 de julho de 2022 do TSE. O anexo encontra-se disponível em:

repassse de recursos e contratação de servidores no primeiro semestre do ano da eleição alcançou valores correspondentes a quase 30 vezes o teto de gastos de campanha a Governador do Rio de Janeiro.

No ponto, a propósito, importa consignar que **a assertiva lançada pelo voto condutor na origem – de que não houve gasto exacerbado** porque o orçamento do Estado em 2022 se manteve linear em relação anos anteriores – **não guarda pertinência com a diretriz de avaliação do abuso de poder econômico que também é consolidado pelo excesso no tocante ao teto de gastos de campanha.**

Decerto igualmente que, nesse mesmo contexto, a tese de que grande parcela desse valor pago indevidamente como remuneração pela CEPERJ – quase 90% segundo o investigado Cláudio Castro – ocorreu em momento anterior ao registro de candidatura é irrelevante.

Não há como recusar que as **dezenas de milhares de contratos firmados irregularmente** – sem demonstração da urgência e necessidade –, o modo de remuneração realizada por meio pagamento em espécie na *“boca do caixa”* (Recibo de Pagamento Autônomo), sem qualquer fiscalização e controle, e, sobretudo, a inexistência de plano de trabalho sobre as atividades desenvolvidas, permitem concluir quanto a um desvio de finalidade na forma de admissão dos servidores

temporários, **revelando**, na verdade, **o estratagema de uso da CEPERJ e UERJ** como fontes contratantes de mão de obra empregada em programas sociais por indicação da administração direta do Estado do Rio de Janeiro¹⁰⁶.

Na atual quadra¹⁰⁷, cabe destacar **o especial esforço do investigado Rodrigo da Silva Bacellar**, enquanto Secretário de Estado de Governo (SEGOV), especificamente para **aprovar o convênio com a CEPERJ** para viabilizar o projeto “Pacto RJ”.

Em síntese, a iniciativa do projeto partiu da Secretaria de Estado de Governo ainda em agosto de 2021, tendo previsão de execução do projeto até o início do período eleitoral (agosto de 2022). **Após ressalvas da assessoria jurídica da Casa Civil** – que atentou para a necessidade de detalhamento da proposta, cronograma das tarefas a serem desenvolvidas, forma de contratação do pessoal e impacto da despesa – e **da Subsecretaria da Administração** – que **realçou a inexistência de disponibilidade orçamentária** –, o então Secretário

106 A propósito, essa é a observação do voto do Presidente do TRE/RJ: [...] *na verdade UERJ e CEPERJ figuraram apenas e tão somente como fontes contratantes de mão de obra utilizada nos programas sociais por indicação da Administração Direta e como pagadoras por pseudocontratados, como esclarecem os depoimentos das testemunhas Rodrigo, Mayara, Marcos Pimentel e Nathália. Como visto, as verbas eram repassadas pelo Estado às indigitadas entidades para execução de projetos de suas Secretarias, que evidentemente eram corresponsáveis pelo bom emprego das verbas públicas despendidas. Vale acrescentar que o Presidente da CEPERJ é nomeado pelo próprio Governador, após indicação do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, conforme expressa previsão do art. 12 de seu Estatuto (Decreto nº 42.298, de 11 de fevereiro de 2010).*

107 Essa linha temporal do esforço do investigado Rodrigo da Silva Bacellar é bem examinada no voto do Presidente do TRE/RJ.

(Rodrigo Bacellar) **determinou a suplementação orçamentária**, enfatizando que **a seleção dos profissionais seria responsabilidade da própria Secretaria de Estado de Governo.**

Enquanto nova análise da assessoria jurídica da Casa Civil era feita, **alertando novamente a necessidade de esclarecimentos sobre a justificativa da contratação de 827 profissionais**, as suas atribuições e impacto orçamentário, inclusive **atendimento ao Plano de Recuperação Fiscal –**, sobreveio a assinatura da Resolução Conjunta para descentralização de execução de crédito orçamentário para a CEPERJ, no valor de R\$ 22.111.320,00, para mais de setenta projetos do “Pacto RJ”. Esse atropelo na liberação de verbas, aliás, levou a assessoria jurídica da Casa Civil a, mais uma vez, alertar a necessidade de as descentralizações orçamentárias receberem o acompanhamento do setor jurídico competente.

No transcurso administrativo do feito, todavia, **enquanto o processo ainda estava submetido à análise da Procuradoria-Geral do Estado** para avaliar o impacto da proposta no Regime de Recuperação Fiscal imposto ao Estado do Rio de Janeiro, **Rodrigo Bacellar encaminhou o expediente para análise conclusiva da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico** que, por sua vez, consignou a necessidade de esclarecimentos sobre a quantidade de cargos e a possibilidade de descentralização; mesmo assim, **sem**

aguardar o regular andamento do procedimento, Rodrigo Bacellar determinou que fossem tomadas as providências para o repasse integral da descentralização.

Desse modo, é incontroverso que houve especial dedicação do investigado Rodrigo da Silva Bacellar para agilizar a descentralização de recursos orçamentários permitindo, assim, a contratação de servidores temporários, cuja atribuição seria exatamente da Secretaria de Governo que coordenava à época dos fatos¹⁰⁸.

É certo que todo esse esforço contribuiu para consolidar a estratégia de, por meio de parcerias e repasses financeiros, turbinar financeiramente a CEPERJ e a UERJ que foram utilizadas como contratantes de mão de obra em claro desvio de finalidade.

Interessante rememorar que **não houve divergência entre os membros da Corte Regional sobre as graves irregularidades apontadas**; a cisão do TRE/RJ firmou-se porque a corrente majoritária não viu finalidade eleitoral nos ilícitos apontados, conforme a síntese do voto condutor:

108 Nesse cenário, aliás, sequer é necessário examinar a questão atinente ao saque de meio milhão de reais em espécie realizado em um único dia no Município de Campos de Goytacazes, reduto eleitoral de Rodrigo da Silva Bacellar – o que torna igualmente despiciendo examinar as alegações do recurso ordinário desse investigado quanto à agência central daquele município ser a única que realiza operação por ordem bancária direta, a extensão territorial do município que seria centro socioeconômico da região e da sua suposta ausência de responsabilidade na indicação de contratados irregularmente.

A prova oral produzida nestas AIJE's parece, de fato, convergir no sentido de que foram feitas contratações irregulares, não só pela CEPERJ, como também pela UERJ, conforme muito bem explorado no voto do Exmº Relator.

No entanto, independente do clamor social que rodeia os fatos e de possíveis desdobramentos diversos para essas supostas irregularidades, certo é que o exame aqui em questão deve estar estritamente limitado à ótica da afetação da legitimidade, equilíbrio e lisura do pleito eleitoral.

Esse é um ponto de extrema importância e que merece ser frisado a todo momento, pois se está diante de julgamento acerca da possível prática de ilícitos eleitorais. Não se trata simplesmente de reconhecer a ocorrência de uma irregularidade cível, administrativa ou até mesmo criminal (pois não é este o “palco” para isso). Deve haver, nessas irregularidades, um claro intuito e impacto eleitoreiro.

[...] Vê-se, assim, que o reconhecimento dos ilícitos imputados, por possuir gravíssima consequência, qual seja, a cassação do cargo diplomado e inelegibilidade, deve ser feito com base em elementos do caso concreto e a repercussão eleitoreira do ato específico deve ser claramente demonstrada.

No entanto, não vejo neste caso essa clara repercussão eleitoreira nas supostas irregularidades perpetradas no âmbito do CEPERJ e UERJ. No meu entendimento, essas contratações aparentemente irregulares não possuem uma automática repercussão na lisura e equilíbrio do processo eleitoral [...].

A negativa de repercussão eleitoral, na visão da maioria da Corte Regional, ampara-se nas seguintes circunstâncias: i) cessação dos ilícitos no início de agosto de 2022 quando deferida liminar na ação

civil pública; ii) concentração da maior parte dos valores repassados à CEPERJ e UERJ – quase 90% – no período anterior ao registro de candidatura; iii) vinculação da UERJ com adversários políticos dos investigados.

Rememora-se, no entanto, que **desavenças políticas não impedem benefícios eleitorais recíprocos**, de modo que **antagonistas políticos podem usufruir, em paralelo, vantagens eleitorais de fontes convergentes**.

Para além disso, a expressiva quantidade de recursos repassados por meio da descentralização de créditos orçamentários – seja no tocante ao valor absoluto (**mais de meio bilhão de reais**) seja quanto ao aumento percentual ao longo dos anos (em comparação com 2020 um aumento de **502%** em 2021 e de **2.139%** até junho de 2022) – para as contratações temporárias irregulares, que representa quase 30 vezes o teto de gastos de campanha a Governador do Rio de Janeiro, tem uma **eskorreita repercussão na circunscrição eleitoral**.

Nesse sentido, cumpre observar a percepção do TSE assentando que *“os limites de gastos de campanha, regulados pelo art. 18 da Lei nº 9.504/1997, passaram a desempenhar o relevantíssimo papel de assegurar a paridade de armas entre os candidatos, evitando que candidatos*

mais ricos ou com maior acesso a recursos financeiros fiquem em posição de vantagem em relação aos demais competidores”¹⁰⁹.

É inequívoco que o aporte de recursos pela via da descentralização orçamentária, que aumentou progressivamente ao longo dos anos, atingido um ápice de mais de **dois mil por cento de incremento em 2022** (no tocante à CEPERJ) e totalizado mais de **meio bilhão de reais** (considerada a CEPERJ e UERJ) **até julho de 2022**, traz subjacente uma interferência na correlação de forças eleitorais, sobretudo quando se examina o fato em um contexto de reeleição.

Diante do contexto, tem-se que a tese¹¹⁰ de afastamento da finalidade eleitoral pela premissa das contratações irregulares e do lançamento dos projetos terem iniciado em 2021 – portanto, antes do Decreto nº 47.978/2022 – perde subsistência; é dizer, não há relevância necessária no início das práticas irregulares, mas **é importante enfatizar que esse influxo de recursos financeiros em valor desmedido se consolidou no primeiro semestre do ano eleitoral**, de modo a permitir contratações irregulares em excesso.

Desse modo, na mesma linha de irrelevância se inserem os argumentos do investigado Cláudio Castro quanto à determinação de instauração de comissão junto ao CEPERJ para apurar as

109 Respe nº 75231 – Acórdão – CEARÁ-MIRIM – RN - Relator(a): Min. Admar Gonzaga
Julgamento: 28/06/2018 Publicação: 03/08/2018.

110 Esses argumentos constam no voto do Desembargador Eleitoral Fernando Cabral Filho.

irregularidades e do não oferecimento de recurso contra a liminar deferida na ação civil pública.

O contexto fático apresentado nos autos indica, em verdade, que, desde - no mínimo em 2021-, os investigados se dedicaram a adotar uma série de **condutas planejadas para influenciar no processo eleitoral de 2022**, por meio da descentralização orçamentária e uso de entidades desvinculadas da administração direta, consolidando o aporte de recursos financeiros em **significativa desproporcionalidade** para **contratações irregulares de dezenas de milhares de pessoas**, que eram **remuneradas por meio de “saque na boca do caixa”**, a evidenciar a finalidade do uso desses pagamentos como forma de **aliciar a parcela do eleitorado – que inclui familiares e entes próximos dos contratados – e estimular o denominado “voto de gratidão”**.

Conquanto a defesa de Cláudio Castro insista em afirmar que o aumento da execução dos projetos no exercício de 2022 é justificada pela demanda represada pela crise da pandemia, ao analisar os documentos acostados com a contestação do investigado (ID 1622001243), observa-se que a referência à pandemia é feita nos ofícios encaminhados, respectivamente, pela Secretária de Estado de Cultura do Rio de Janeiro em 13.10.2022 e pelo Presidente da Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro de 20.10.2022, mas apenas

para afirmar, em síntese, que “[o] esporte e a cultura física do Estado do Rio de Janeiro sofreram grandes impactos com a pandemia da COVID-19”.

Também não há prova no tocante à alegada observância de processo seletivo nas contratações criticadas, que é suscitada pelo investigado Cláudio Castro em suas contrarrazões.

Acrescenta-se, ainda, que **não apenas o quantitativo de valores envolvidos indica a repercussão eleitoral dos fatos apurados.** Imprescindível observar a existência de **depoimentos judiciais indicando a pressão exercida junto aos contratados da CEPERJ para realizarem atos de propaganda eleitoral para os investigados** – como declara a testemunha Rodrigo Gaviorno. Há, ainda, a indicação da **obrigatoriedade de comparecimento dos contratados nos eventos de obras públicas nas quais o Governador se fazia presente para a divulgação de panfletos institucionais** – como discorre Marcos Pimentel.

Sendo esse o quadro, a presença do Governador nos lançamentos dos programas, sobretudo a “Casa do Trabalhador” também é pontuado pela testemunha Ruben Berta Stein¹¹¹ ouvida em juízo.

111 Ruben Berta Stein, jornalista do UOL: [...] “que o depoente, pelo trabalho que fez, constatou a presença do Governador em lançamentos desses programas principalmente na Casa do Trabalhador, a presença dele quando era inaugurado, lançado o projeto, na Casa do Trabalhador”.

A circunstância de ser utilizada – **mão de obra contratada com recursos do erário para atuar ativamente nos atos de inauguração de obras públicas – por meio do chamamento da comunidade local e da distribuição de material de propaganda institucional**, no qual o investigado Cláudio Castro – **então Governador e potencial candidato a reeleição – comparecia pessoalmente, autoriza concluir** pela existência de um **método estruturado de promoção pessoal do agente político financiado com recursos públicos, objetivando à reeleição.**

Não é possível, nesse contexto probatório, reduzir os atos criticados a ilícitos desvinculados de escopo eleitoral.

Nessa linha de inteligência, aliás, a orientação desse Tribunal Superior é no sentido de que “[c]ompete à Justiça Eleitoral apreciar eventuais atos praticados por agentes públicos caracterizadores de improbidade administrativa quando repercutirem no pleito e tipificarem também ilícito eleitoral” (AgR-REspEl nº 060083120, Bertópolis/MG, rel. Ministra Isabel Gallotti, DJE 31.5.2024).

A síntese apresentada retrata a premeditada adoção da estratégia de descentralização de créditos orçamentários para repassar valores absolutamente significativos (R\$ 519.842.120,04 gastos nas contratações **no primeiro semestre de 2022**), com acréscimo substancial no referido período do ano da eleição (**2.139% entre 2020 e o primeiro semestre de 2022 na CEPERJ**), para promover contratação massiva

(27.000 servidores temporários, no mínimo). Há, desse modo, acervo probante – dotado de robustez – do desvio de finalidade – qualificada pela ausência de mínima comprovação dos planos de trabalho, das metas atingidas e do caráter emergencial ou da necessidade dos serviços – por meio da CEPERJ e UERJ.

Esse contexto probatório autoriza concluir pela **prática do abuso de poder político – no tocante às contratações massivas em descompasso com a lei – e do abuso de poder econômico – quanto aos repasses realizados por descentralização de créditos orçamentários.**

Com efeito, a jurisprudência dessa Corte é no sentido de que *“[c]onfigura abuso de poder político a hipótese de contratações temporárias de servidores públicos realizadas no curso do ano eleitoral, sem enquadramento na excepcionalidade prevista no art. 37, IX, da CF/88 e com viés eleitoreiro” (AgR-REspe nº 389-73/RN, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 12.8.2019)” (AgR-AI 438-55/PB, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 16/3/2021)”¹¹².*

Do mesmo modo, o TSE acolheu a prática de abuso de poder econômico quando identificado gastos majorados excessivamente no ano eleitoral –400% no precedente apontado¹¹³ – recusando, todavia, a

112 AgR-RespEl nº 160 – Acórdão - SILVA JARDIM – RJ – Relator Min. Benedito Gonçalves – Julgamento 09/11/2023 – Publicação 05/12/2023.

113 AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. RECURSO ELEITORAL.

sua incidência quando a transferência de recursos por meio de repasses (do fundo estadual para os municipais de saúde) e a continuidade dos programas de pavimentação se deu de *“forma proporcional aos exercícios pretéritos e sem predileções ou direcionamentos destoantes dos postulados republicanos”*¹¹⁴.

Havendo a demonstração satisfatória da ocorrência do abuso de poder político e econômico, torna-se indispensável a demonstração, por prova robusta, segura e coesa, de que o cogitado abuso de poder apresenta gravidade (art. 22, XVI, da LC nº 64/90¹¹⁵), de modo a conspurcar a normalidade e legitimidade da competição eleitoral (art.

DEVOLUTIVIDADE AMPLA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AFASTADO. RESPONSABILIDADE DOS RECORRENTES. ARESTO A QUO. OMISSÕES. INEXISTÊNCIA. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. GESTÃO MUNICIPAL. DIVERSAS IRREGULARIDADES. DEMONSTRADAS. CASSAÇÃO DOS MANDATOS. INELEGIBILIDADE. MANTIDOS. DESPROVIMENTO. [...] 7. A Corte de origem assentou que as transferências de recursos do Município para a Associação dos Universitários de Cascavel (AUC) ocorreram fora das diretrizes legais e orçamentárias. Além disso, apontou que a prestação do serviço de transporte subsidiado por essa verba deu-se apenas em maio, junho, agosto, setembro e outubro, o que demonstra finalidade eleitoral. O óbice da Súmula 24/TSE impede rever tais conclusões. 8. *Identificou-se irregularidade em programa de estágio contratado pela Prefeitura em 2015, com gastos majorados no ano do pleito - em mais de 400% - e drasticamente reduzidos no ano seguinte, sem, ademais, processo seletivo prévio. Incide, também quanto ao ponto, a Súmula 24/TSE. [...]* 12. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 31222 Acórdão CASCATEL – CE - Relator Min. Jorge Mussi - Julgamento 10/10/2019 - Publicação 12/12/2019).

114 RO-El nº 060227992 – Acórdão 'SÃO LUÍS – MA – Relator Min. André Ramos Tavares – Julgamento 1º/08/2023 – Publicação 05/09/2023.

115 Art. 22 [...] XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam [...].

14, § 9º, da CFRB¹¹⁶) – que é o bem jurídico tutelado na ação de investigação judicial eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral reconhece que, evidenciada a possibilidade de enquadramento de uma conduta no conceito de abuso de poder (gênero), é necessário aferir a presença da gravidade dos fatos – que é o elemento derradeiro para a efetiva caracterização do abuso:

**AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL
0601968–80.2018.6.00.0000 – CLASSE 11527 – BRASÍLIA
– DISTRITO FEDERAL AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO
JUDICIAL ELEITORAL Nº 0601771–28.2018.6.00.0000 –
CLASSE 11527 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL
AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL.
ELEIÇÕES 2018. PRESIDENTE DA REPÚBLICA.
VICE-PRESIDENTE. TERCEIROS. PRELIMINARES.
REJEIÇÃO. TEMA DE FUNDO. ABUSO DO PODER
ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL. ART. 22 DA LC 64/90.
UTILIZAÇÃO. SERVIÇOS. DISPAROS EM MASSA.
APLICATIVO DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS
(WHATSAPP). BENEFÍCIO. CANDIDATURAS.
PROPOSTA DE TESE. CASO DOS AUTOS.
ELEMENTOS DE PROVA. CIRCUNSTÂNCIAS.
INDÍCIOS. COMPROVAÇÃO. DISPAROS. EXAME.
GRAVIDADE DOS FATOS. AUSÊNCIA.
ELEMENTOS ESSENCIAIS. IMPROCEDÊNCIA.**

116 Art. 14 [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. ([Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994](#)).

[...]

GRAVIDADE. ART. 22, XVI, DA LC 64/90. CASO DOS AUTOS. AUSÊNCIA. ELEMENTOS ESSENCIAIS. ASPECTOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA CONDUTA. LONGA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO.

22. Definida a tese no sentido de ser possível enquadrar condutas como a dos autos no conceito de abuso do poder econômico ou de uso indevido dos meios de comunicação social, cabe aferir, na hipótese em exame, o último elemento para sua efetiva caracterização, qual seja, a gravidade dos fatos.

23. Nos termos do art. 22, XVI, da LC 64/90, para se configurar o ato abusivo não se requer "a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição", mas sim "a gravidade das circunstâncias que o caracterizam", de aceção mais ampla.

[....]¹¹⁷.

Rememora-se que a corrente vencedora não observou finalidade eleitoral nos atos impugnados. Ressaltou relevante o desempenho eleitoral da chapa dos investigados – que foi eleita em primeiro turno com 58,67% dos votos válidos – além de anotar a significativa diferença de votos em relação ao segundo colocado (aproximadamente 2.600.000 votos).

O voto condutor da origem, a propósito, ressuscitando o critério aritmético do nexo de causalidade – vigente na interpretação do TSE para fins de configuração do abuso na década de 1990 – chega a

117 AIJE nº 060196880 – Acórdão – BRASÍLIA – DF – Relator Min. Luis Felipe Salomão
Julgamento: 28/10/2021 Publicação: 22/08/2022.

apontar que cada um dos 26.000 contratados irregularmente teria que *“influenciar, ao menos, outras 100 pessoas”*.

Nesse ponto, **há que se bem delimitar** – por necessário – a **dimensão quantitativa da gravidade que é apta a configurar o abuso de poder**.

A orientação do TSE permanece a admoestar que, *“para se caracterizar o abuso de poder, impõe-se a comprovação, de forma segura, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo). A mensuração dos reflexos eleitorais da conduta, não obstante deva continuar a ser ponderada pelo julgador, não constitui mais fator determinante para a ocorrência do abuso de poder, agora revelado, substancialmente, pelo desvalor do comportamento”*¹¹⁸.

Desse modo, o aspecto quantitativo da gravidade se perfaz por meio de um **exame da repercussão e influência do fato no “equilíbrio da disputa eleitoral”** (ou seja, **processo eleitoral em sentido amplo**, conceito que **abrange tanto a campanha eleitoral como também a pré-campanha**), e **não tem relação apenas com o resultado do pleito** (que é um dos elementos do processo eleitoral).

118 Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060177905 - BRASÍLIA – DF - Acórdão de 09/02/2021 - Relator(a) Min. Luís Felipe Salomão – DJE, Tomo 44, Data 11/03/2021, Página 0.

Nessa linha, *“a gravidade do ato abusivo é uma medida a ser obtida de modo necessariamente correlacional, ou seja, deve ser examinada a partir da sua repercussão junto ao processo eleitoral”*. O TSE adverte, porém, que *“[n]ão se trata, todavia, de uma análise refém do desempenho eleitoral ou do número de votos dos candidatos, mas de responder ao questionamento de que o quanto, afinal, restou vulnerada a tutela de uma eleição hígida a partir do ato ilícito e da gravidade reconhecida pela Justiça Eleitoral”*¹¹⁹.

O fato de o critério quantitativo se perfazer por meio de um exame da sua repercussão relativa ao processo eleitoral não significa, entretanto, o total desprezo da análise do desempenho dos candidatos.

Nesse cenário, anota-se que, conforme já assentado por essa Corte Superior Eleitoral: *“Embora o resultado das eleições – sob o enfoque da diferença de votos obtidos entre os colocados – traceje, com inegável preponderância técnica, critério de potencialidade (não mais aferível por força do art. 22, XVI, da LC nº 64/90), seu descarte na vala comum dos dados inservíveis revelaria equívoco por constituir lídimo reforço na constatação da gravidade das circunstâncias verificadas no caso concreto.”* (REspe nº 60507/MG, rel. Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, julgado em 6.8.2019, DJe de 7.10.2019)¹²⁰. Isso quer dizer que, o critério quantitativo de

119 Zilio, Rodrigo López. Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática). São Paulo: Editora Juspodvim, 2ª, edição, 2023, p. 239

120 RespEl nº 060068208 – Acórdão - ÁGUA PRETA – PE – Relator Min. Raul Araujo Filho – Julgamento 23/05/2024 – Publicação 06/06/2024.

votos, embora não determinante, “*pode ser considerado como reforço para fins de análise da prática do abuso de poder*”¹²¹.

Em síntese, segundo iterativo entendimento desse Tribunal Superior, “*para a caracterização do abuso de poder, ‘é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos*” (REspe nº 1-14/MG, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 25.2.2019)”¹²².

Importante destacar que essa percepção tem sido igualmente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, como é possível perceber de excerto do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº 7.212/DF¹²³:

A interpretação da legislação eleitoral evidencia que se mostra **desimportante se existe, ou não, uma correlação direta entre os programas de transferência de renda e os resultados eleitorais**, o fato preponderante – talvez aí resida sua fundamentalidade – é que o ordenamento jurídico brasileiro presume

121 RO-El nº 060303755 – Acórdão – BRASÍLIA – DF – Relator Min. Mauro Campbell Marques – Julgamento 10/03/2022 – Publicação 23/03/2022.

122 AgR-AI nº 18805 – Acórdão – CARAVELAS – BA – Relator(a): Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto – Julgamento: 03/09/2019 Publicação: 16/10/2019.

123 Tribunal Pleno – Rel. Ministro André Mendonça – Redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes – j. 1º.8.2024 – ata de julgamento publicada no DJE em 12.8.2024.

objetivamente que a prática do assistencialismo de véspera e circunstancial configura abuso de poder político violador da paridade de armas e da liberdade de voto, além de tumultuador da normalidade e legitimidade das eleições. (grifo acrescido).

Nesse quadro, perde força o argumento quanto a um suposto aumento da diferença entre os candidatos mesmo após a cessação dos ilícitos, que teria sido apontado por institutos de pesquisa, seja porque o exame do desempenho eleitoral é analisado conjunturalmente com a percepção de quebra da legitimidade do processo eleitoral, seja porque essa tese recebe percepções assimétricas pelos julgadores da Corte Regional, havendo quem acolha acriticamente essa versão – Desembargador Marcelo Granado¹²⁴ – e quem apresente ressalva fundamentada quanto a essa ótica – Desembargadora Daniela Bandeira¹²⁵.

124 Consta no voto: [...] Não se pode ignorar, também, o elemento trazido pela defesa de CLÁUDIO BONFIM DE CASTRO E SILVA em suas alegações finais, no sentido de que, após a liminar deferida nos autos da já mencionada ACP em agosto de 2022 (onde se determinou a suspensão dos projetos do CEPERJ), o então candidato continuou aumentando sua distância para o segundo colocado nas pesquisas eleitorais. Apenas a título exemplificativo, pode-se ver que, de fato, foi a partir de setembro (já após a interrupção dos projetos do CEPERJ) que houve um crescimento vertiginoso na intenção de voto registrada para esse candidato, conforme pesquisa registrada no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro sob o protocolo Nº RJ-04682/2022 e no Tribunal Superior Eleitoral sob o protocolo Nº BR-05082/2022: [...].

125 Consta no voto: [...] Essa prova leva à conclusão de que a execução dos projetos, em especial aqueles desenvolvidos em parceria com a UERJ, permaneceu ao longo do período eleitoral, em evidente repercussão qualitativa, com uso da máquina administrativa, eis que os projetos, sejam eles em parceria com a CEPERJ ou com a UERJ, propiciaram à chapa candidata à chefia do Poder Executivo estadual vantagem nas intenções de voto, ensejando, desta forma, a configuração do benefício quantitativo, a par da reprovabilidade da conduta.

É relevante destacar, por outro lado, nos termos da jurisprudência do TSE, que *“[o] exame da gravidade exige a análise contextualizada da conduta, que deve ser avaliada conforme as circunstâncias da prática, a posição das pessoas envolvidas e a magnitude da disputa”* (Rp nº 0600984-57, Brasília/DF, rel. o Ministro Benedito Gonçalves, DJe 20.3.2024). É dizer, a equação da controvérsia exige uma detida atenção nas minudências do caso concreto.

No caso dos autos, **o critério qualitativo da gravidade se perfaz por uma série de circunstâncias que podem ser assim sintetizadas:** i) o uso da condição de agente público (cargos eletivos) para auferir vantagem na competição eleitoral; ii) o argumento da implementação de projetos e programas sociais como justificativa para os vultosos repasses de recursos financeiros, cuja finalidade se revelou de cunho eleitoreiro; iii) a técnica das parcerias entre Secretarias de Governo e a CEPERJ e UERJ para o atingimento dos objetivos

Tal conclusão pode ser observada por notícias públicas divulgadas nos sites JOTA e Correio Braziliense na internet em 14 de julho de 2022, em que aponta pesquisa eleitoral na qual o investigado Cláudio Castro se encontrava à época empatado tecnicamente com o candidato Marcelo Freixo: i) <https://www.jota.info/eleicoes/eleicoes-2022-no-rj-pesquisa-aponta-empate-tecnico-de-claudio-castro-emarcelo-freixo-14072022>. Consultado em 22 de maio de 2024; ii) <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/08/5029588-pesquisa-ipecc-no-rio-claudio-castro-efreixo-estao-tecnicamente-empatados.html>. Consultado em 22 de maio de 2024. E, em setembro de 2022, a chapa do investigado Cláudio Castro já aparecia à frente nas pesquisas de intenção de votos, conforme demonstra o site abaixo retirado da internet e conforme é noticiado na própria defesa ao apontar pesquisa realizada pelo instituto DataFolha que aponta um crescimento de 10 pontos percentuais no período compreendido entre os meses de julho e setembro de 2022: <https://www.brasildefato.com.br/2022/09/15/datafolha-claudio-castro-com-31-e-freixo-27-tem-empate-tecnico-no-rio-de-janeiro>. Consultado em 22 de maio de 2022.

eleitóreiros; iv) a estratégia de descentralização de recursos orçamentários direcionando as atenções para entidades desvinculadas da administração pública direta estadual, ou seja, o uso de intermediários para atingir a finalidade de interferir no processo eleitoral; v) o expressivo incremento – nominal e percentual – de recursos públicos repassados à CEPERJ e UERJ até o final do primeiro semestre do ano eleitoral; vi) a contratação de dezenas de milhares de servidores temporários sem amparo legal, transparência, publicidade, processo seletivo e plano de trabalho; vii) a adoção da modalidade de pagamento por meio da Requisição de Pagamento Autônomo, de modo a permitir “*saques na boca do caixa*” – sem qualquer controle – o que consolida uma forma de cooptação dos beneficiários no ano eleitoral.

Decerto que esse contexto de fatos concatenados autoriza concluir por um acentuado desvalor do comportamento dos investigados, o que densifica o critério qualitativo da gravidade. **Revela-se presente, aqui, uma conexão indissociável entre as condutas perpetradas pelos investigados e o benefício que desequilibrou o ideal de isonomia da competição eleitoral.**

No tocante ao aspecto quantitativo, ainda que não seja fator determinante para metrificar o abuso de poder, não se pode desprezar, na espécie, o expressivo número de contratações irregulares e o natural efeito multiplicador – seja pela exploração da condição hipossuficiente

dos beneficiados com os contratos írritos, seja pelos núcleos familiares e entes próximos que sentem igualmente os efeitos dos empregos concedidos e remunerados à margem da lei – dessa modalidade de ilícito que, ao fim e ao cabo, atua na conformação da própria dignidade da pessoa humana.

Nessa esquadra, convém realçar a percepção de que o abuso de poder *“é cláusula geral e apresenta conceito jurídico indeterminado, que deve ser aferido diante da objetividade das balizas normativas, como a (i) gravidade da conduta a demonstrar sua relevância jurídica, diante da desproporcionalidade da utilização do poder econômico frente às características das eleições, e o (ii) desequilíbrio na disputa eleitoral ou evidente prejuízo potencial à normalidade e à legitimidade do pleito”*¹²⁶.

Ainda nessa linha interpretativa, a jurisprudência do TSE tem indicado que o *“efeito acumulado do grande número de (relevantes) condutas ilícitas realizadas ao longo do período de pré-campanha”* também é elemento indicativo da configuração da gravidade para fins de aferição do abuso de poder (RespEl nº 060068208, Água Preta/PE, rel. o Ministro Raul Araujo, DJE 6.6.2024).

Por certo que haverá espaço para a alegação de que a Justiça Eleitoral não poderia investir contra um mandato de Governador amparado em 58,67% dos votos válidos, sobretudo porque *“[a] cassação*

126 AgR-REspe nº 49451 – Acórdão - CASA BRANCA – SP - Relator designado(a): Min. Luis Felipe Salomão – Relator(a): Min. Og Fernandes – Julg.: 19/03/2019 Pub.:07/02/2020.

*do registro ou diploma representa relevante interferência da Justiça Eleitoral na soberania popular e no exercício do mandato de quem ganhou a eleição, democraticamente, nas urnas*¹²⁷.

Todavia, **uma vez demonstrada a prática de conduta ilícita com gravidade que repercute significativamente no equilíbrio da disputa eleitoral, “não há como deixar de aplicar, por força do art. 22 da LC nº 64/90, as reprimendas legais correspondentes, in casu, a cassação do mandato eletivo e a declaração de inelegibilidade”**. Necessário enfatizar que essa consequência “[n]ão se trata, como alegado, de subversão da vontade popular”. Conforme se observa da compreensão do TSE, “ao revés, a atuação da Justiça Eleitoral se dá **na preservação dessa soberania, que há de ser exercida livremente e em igualdade de chances**, o que não ocorre na hipótese de abuso do poder econômico”¹²⁸.

Repise-se, a prevalecer irrestrito o primado da soberania popular em toda e qualquer hipótese significa que “a Justiça Eleitoral teria de se contentar com o julgamento dos derrotados”¹²⁹, já que a vitória no pleito tudo redime.

127 RO-El nº 352379 – Acórdão – CURITIBA – PR – Relator(a): Min. Herman Benjamin Relator designado(a): Min. Luís Roberto Barroso – Julgamento: 08/10/2020 Publicação: 18/02/2021.

128 AgR-REspe nº 45943 – Acórdão – IRAUÇUBA – CE – Relator(a): Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto – Julgamento: 19/05/2020 Publicação: 26/08/2020.

129 Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. Justiça para os vencedores. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas de Direito Eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 204-206.

Nesse panorama, rememora-se a abordagem de John M. Ackerman¹³⁰ quando examina criticamente a teoria da “*causa abstracta de validez*” adotada pelo Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación (TEFPJ) do México, ao anotar que

mucho más grave que anular equivocadamente una elección limpia, sería la validación de una elección fraudulenta. La anulación de una elección desemboca inmediatamente en la celebración de nuevos comicios en los que se ratifica el derecho dos ciudadanos a elegir a sus líderes. Sin embargo, la incorrecta validación de una elección inauténtica desvirtúa de fondo el sistema de representación democrática. Al colocar en un puesto gubernamental a una persona que no haya ganado la elección correspondiente de manera legítima, las autoridades pierden su razón de ser y se defrauda la voluntad popular.

Assentada a ocorrência do abuso de poder – político e econômico – e da sua gravidade para conspurcar a legitimidade da eleição e, por consequência natural, a necessidade de cassação do diploma dos candidatos beneficiados e envolvidos com os fatos, torna-se indispensável, por derradeiro, examinar o grau de participação subjetiva dos investigados recorridos nos atos impugnados.

Isso porque, na percepção do TSE, “[a] análise da gravidade das condutas reputadas ilegais deve ser feita a partir de uma análise conjunta e

130 ACKERMAN, John M. Autenticidad y Nulidad: por um Derecho Electoral a servicio da democracia. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 53-54.

global dos fatos, a fim de que se verifique se houve a configuração do abuso de poder. Todavia, a participação, direta ou indireta, dos candidatos na prática dos atos abusivos deve ser aferida, separadamente, em relação a cada uma das condutas imputadas” (RO nº 165656, Boa Vista/RR, rel. o Ministro Luís Roberto Barroso, DJE 15.3.2019).

No caso dos autos, Cláudio Castro teve participação nos fatos imputados – seja na edição do Decreto nº 47.978/2022 (que alterou a finalidade da CEPERJ), seja pela ascendência hierárquica em relação aos agentes diretamente envolvidos –, valendo-se da investidura no mandato de Governador e aderindo à estratégia de descentralização de créditos por intermédio da CEPERJ e da UERJ para permitir o aporte de recursos exorbitantes em contratações temporárias irregulares.

Do mesmo modo, Rodrigo da Silva Bacellar teve atuação concreta nos fatos descritos na condição de Secretário de Estado de Governo, órgão interveniente na operação de descentralização dos créditos, dedicando especial esforço para a aprovação de convênio com a CEPERJ para viabilizar o projeto “Pacto RJ”.

A participação de Gabriel Rodrigues Lopes, por sua vez, advém da sua condição de Presidente da CEPERJ à época dos fatos, com natural poder de mando no âmbito da fundação, além da demonstração de que esse investigado foi diretamente responsável

também pela assinatura de normativos – inclusive resolução conjunta – que viabilizaram os repasses de recursos e as contratações irregulares.

Demonstrada a participação subjetiva desses investigados nos fatos imputados na inicial, torna-se imperioso o reconhecimento da inelegibilidade, pelo prazo de oito anos a contar da eleição, na forma preconizada pelo art. 22, XIV, da LC nº 64/90. Nesse sentido, anota a diretriz jurisprudencial: *“para a imposição da inelegibilidade decorrente da prática de abuso do poder econômico, exige-se a comprovação de que o beneficiário tenha participado direta ou indiretamente nos fatos tidos como abusivos. Nesse sentido: REspe 458–67, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 15.2.2018”*¹³¹.

Por outro lado, sem prova suficiente quanto à participação ou anuência de Thiago Pampolha Gonçalves nos atos, não há como impor sanção de inelegibilidade em seu desfavor.

Em síntese, pois, nesse tópico, **a prova dos autos autoriza o reconhecimento da prática do abuso de poder político e econômico, com gravidade suficiente para conspurcar a legitimidade do pleito, de modo a se determinar a cassação do diploma dos investigados Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves – diante do princípio da unicidade de chapa (art. 91 do Código Eleitoral) – e Rodrigo da Silva**

131 Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 61867 - DIADEMA – SP - Acórdão de 29/04/2021 - Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos – Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 86, Data 13/05/2021.

Bacellar, declarando-se a **inelegibilidade**, pelo prazo de oito anos, a contar da eleição em que ocorreu o abuso, para os investigados **Cláudio Castro, Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes**.

- III -

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** manifesta-se pelo:

i) **não conhecimento do recurso da Coligação “A Vida Vai Melhorar” e Marcelo Freixo e;**

ii) **provimento parcial do recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral para fins de reconhecer: a) a conduta vedada do art. 73, II, da Lei n 9.504/97, fixando-se multa para Cláudio Bomfim de Castro, Gabriel Rodrigues Lopes, Thiago Pampolha Gonçalves e Rodrigo da Silva Bacellar e; b) a prática do abuso de poder político e econômico, cassando o diploma dos investigados eleitos¹³² e declarando a inelegibilidade, pelo prazo de oito anos, de Cláudio Castro, Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes.**

Brasília, 6 de novembro de 2024.

Alexandre Espinosa Bravo Barbosa
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

132 Cláudio Castro, Thiago Pampolha Gonçalves e Rodrigo da Silva Bacellar.