TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO Nº 7634-25.2014.6.19.0000 – CLASSE 37 – RIO DE JANEIRO – RIO DE JANEIRO

Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha
Redator para o acórdão: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto
Recorrente: Ministério Público Eleitoral
Recorrente: Luiz Fernando de Souza
Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros
Recorrido: Luiz Fernando de Souza
Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros
Recorrido: Francisco Oswaldo Neves Dornelles
Advogados: Bruno Calfat – OAB: 105258/RJ e outros
Recorrido: Ministério Público Eleitoral

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. GOVERNADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA. ART. 73, VIII, DA LEI 9.504/97. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC Nº 64/90. REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO ACIMA DA INFLAÇÃO. CONFIGURAÇÃO. GRAVIDADE. PARÂMETRO ADOTADO A PARTIR DA LC Nº 135/2010. INCLUSÃO DO INCISO XVI AO ART. 22 DA LC Nº 64/90. POTENCIALIDADE. CRITÉRIO SUPERADO. OPÇÃO LEGISLATIVA. MANDATO. TRANSCURSO DO PRAZO. CASSAÇÃO PREJUDICADA. INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA. RESULTADO ÚTIL E PRÁTICO DO RECURSO. PRESERVAÇÃO NESSA PARTE. REFORMA PARCIAL DO ACÓRDÃO REGIONAL. RECURSO ORDINÁRIO DO *PARQUET*. PROVIMENTO. RECURSO ESPECIAL DO INVESTIGADO. RECEBIMENTO NA VIA ORDINÁRIA. FUNGIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. O caso versa sobre a expedição de diploma nas eleições estaduais, razão pela qual é cabível a interposição de recurso ordinário. O princípio da fungibilidade recursal autoriza, na espécie, o recebimento do recurso especial como ordinário.

2. O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (*lato sensu*) dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos.

3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo – de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar o ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito – não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos.

4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final.

5. A aplicação da sanção mais severa do § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97 demanda juízo de proporcionalidade. Precedentes.

6. A aferição da gravidade – se positiva a percepção – afasta a possibilidade de se aplicar apenas a sanção pecuniária, porquanto se revelaria desproporcional à conduta praticada.

7. O abuso do poder político decorre da utilização da estrutura da administração pública em benefício de determinada candidatura ou, ainda, como forma de prejudicar adversário.

8. A partir da Lei Complementar nº 135/2010, que inseriu o inciso XVI ao art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, não mais se cogita de potencialidade como critério para configuração do abuso de poder, mas apenas a gravidade do ato perpetrado.

9. *In casu*, a própria corrente majoritária formada no TRE/RJ reconheceu que "o ato é grave, mas não [...] capaz de abalar o pleito a ponto de invalidá-lo. A Justiça Eleitoral tem o dever de proteger, dentro do possível, o voto, não o político ou candidato. Não se justifica invalidar 4.343.298 votos" (fl. 1997).

10. O prejuízo à normalidade e à legitimidade do pleito, dado o contexto revelador de gravidade, foi reconhecido pelo TSE, sobremodo ante a revisão remuneratória – em patamares superiores à de mera recomposição inflacionária – de 24 (vinte e quatro) categorias profissionais do Estado do Rio de Janeiro, o que representou, na época, 336.535 servidores públicos. Justificada, na quadra da conduta vedada, a imposição da pena mais grave. No âmbito do abuso de poder, que não admite gradações sancionatórias, a procedência da AIJE.

11. Logo, merece reforma parcial o acórdão regional, pelo qual imposta apenas a sanção de multa por conduta vedada, pois, embora assentada a gravidade, trilhou-se, cumulativamente, o caminho da potencialidade, em contrariedade às normas de regência e à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

12. Tendo sido a ação julgada parcialmente procedente na origem, o transcurso do prazo do mandato não inviabiliza, por si só, a modificação do *decisum* na linha da procedência *in totum*, uma vez não esgotado o prazo da inelegibilidade.

13. Recurso especial de Luiz Fernando de Souza recebido como ordinário e a ele negado provimento. Recurso ordinário do *Parquet* provido para julgar totalmente procedente a AIJE.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em receber o recurso especial eleitoral interposto por Luiz Fernando de Souza como recurso ordinário, negando-lhe provimento, e dar provimento ao interposto pelo Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Brasília, 9 de abril de 2019.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – REDATOR PARA O ACÓRDÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA: Senhor Presidente, trata-se de um **recurso ordinário** interposto pelo Ministério Público Eleitoral e de um **recurso especial eleitoral** interposto por Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato eleito ao cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro/RJ no pleito de 2014, ambos contra acórdãos proferidos pelo TRE/RJ assim ementados (fls. 1984-1985 e 2030):

> AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE CATEGORIAS DE SERVIDORES ESTADUAIS EM ANO ELEITORAL. AUMENTO SUPERIOR À INFLAÇÃO OCORRIDA NO ANO ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO NÃO CONFIGURADO DIANTE DA AUSÊNCIA DE GRAVIDADE DA INICIATIVA EM RELAÇÃO A PLEITO DE ABRANGÊNCIA ESTADUAL. PRÁTICA QUE CARACTERIZA CONDUTA VEDADA, ART. 73, VIII, DA LEI 9.504/97. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, EM RELAÇÃO AO PRIMEIRO DEMANDADO, PARA AFASTAR A SANÇÃO DE CASSAÇÃO DO DIPLOMA E IMPOR A PENA DE MULTA, NOS TERMOS DO ARTIGO 73, §4º, DA LEI 9.504/97. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO COM RELAÇÃO AO SEGUNDO DEMANDADO, DIANTE DA AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE.
>
> 1. Trata-se de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral contra de Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato ao cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro, e Francisco Oswaldo Neves Dornelles, candidato ao cargo de Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro, em razão de alegada prática de abuso de poder político e conduta vedada, nos termos do art. 22 da Lei Complementar 64/90 e do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.
>
> 2. O primeiro investigado Governador e candidato a reeleição, conforme salientou o Ministério Público Eleitoral, apresentou, no mês de junho de ano eleitoral, 24 (vinte e quatro) propostas legislativas de reajustes e aumentos da remuneração básica de servidores efetivos da Administração Direta e Indireta Estadual, bem como de inativos e pensionistas vinculados.
>
> 3. Configuração de prática de conduta vedada, prevista no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, diante da concessão de reajustes de vencimentos básicos de servidores ativos e inativos, após abril de 2014, em percentual superior à inflação referente ao ano eleitoral (cf. acórdão proferido TSE no PA 19.590-DF). Aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade, para afastar a cassação do registro de candidatura do Governador e Vice-governador eleitos. Imposição de sanção de multa, no valor de R$53.205,00 (cinquenta

e três mil e duzentos e cinco reais), contra o primeiro investigado, nos termos do art. 73, § 4º, da Lei 9.504/97.

4. O segundo investigado não praticou a conduta vedada descrita na petição inicial, já que, na ocasião, não atuava como agente público do Poder Executivo estadual e, por conseguinte, não participou dos atos a ele imputados. Natureza personalíssima dos tipos previstos no art. 73 da Lei de Eleições e ausência de nexo de causalidade entre os fatos narrados e qualquer conduta atribuída ao segundo demandado.

5. Ausência da prática de abuso de poder político, diante da inexistência de elemento indispensável à sua caracterização: a gravidade. Em pleito eleitoral, realizado no terceiro maior colégio eleitoral do país, a concessão de reajustes de vencimentos a determinadas categorias não possui a gravidade exigida pelo art. 22 da Lei 64/90.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VIII, DA LEI 9.504/97. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE CARREIRAS DO FUNCIONALISMO PÚBLICO ESTADUAL ACIMA DA INFLAÇÃO DO ANO ELEITORAL. ALEGADA OMISSÃO: O REAJUSTE TERIA SIDO GERAL OU SETORIAL. PRETENSÃO DE REEXAME DE MATÉRIA JÁ ENFRENTADA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.

1. Os embargos de declaração são cabíveis se houver na sentença ou no acórdão obscuridade, contradição, omissão ou até mesmo erro material, nos termos do art. 275 do Código Eleitoral.

2. O acórdão embargado examinou todas as razões invocadas pelo embargante, inclusive o tema relativo à revisão da remuneração de 24 carreiras do funcionalismo público estadual. Essa iniciativa, nos termos do acórdão embargado, configurou violação ao disposto no art. 73, VIII, da Lei 9.504/1997.

3. O fato de não terem sido acatadas as alegações do embargante não configura vício a ser sanado através de embargos de declaração. A tentativa de rejulgamento da causa, sob o enfoque desejado pela parte, só poderá ser alcançada, no caso, através de recurso ordinário e não embargos de declaração, cujo cabimento é restrito às hipóteses previstas na lei processual.

4. Embargos de declaração conhecidos e desprovidos.

Na origem, o Ministério Público Eleitoral ajuizou ação de investigação judicial eleitoral em desfavor de Luiz Fernando de Souza (Pezão) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles (eleitos com 4.343.298 de votos, ou seja, 55,78% dos votos válidos para os cargos de governador e vice-

governador do Estado do Rio de Janeiro/RJ no pleito de 2014), com base nos arts. 73, VIII, da Lei 9.504/97 e 22, XIV, da LC 64/90[1].

Alegou-se a prática de conduta vedada e abuso de poder político devido ao envio de vinte e quatro projetos de lei, dentro do período vedado, visando à concessão de reajuste e de aumento de remuneração aos servidores públicos da Administração Estadual direta e indireta, inativos e pensionistas, em patamar acima da inflação anual.

O TRE/RJ julgou parcialmente procedentes os pedidos (fls. 1984-1999) e reconheceu apenas a prática da conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, supostamente realizada por Luiz Fernando de Souza (Pezão), condenando-o ao pagamento de multa de R$ 53.205,00. Absolveu Francisco Oswaldo Neves Dornelles porque não foi demonstrado qualquer nexo de causalidade entre ele e a conduta ilícita.

Ressaltou que o Tribunal Superior Eleitoral, na Resolução 22.317, de 1º.8.2006, ao interpretar o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, limitou o percentual máximo de reajuste à inflação medida no ano da eleição, excluindo o percentual acumulado nos anos anteriores. Como o reajuste foi concedido em junho de 2014, o índice oficial da inflação dentro desse período seria em torno de 3% a 4%, e portanto houve reajuste de salário acima do limite legal.

Anotou que, apesar de o implemento salarial somente gerar efeitos financeiros concretos a partir do ano seguinte em algumas situações, a mera aprovação do projeto de lei no ano das eleições, dentro do período

---

[1] 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:

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

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:

[...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

vedado, também configura o ilícito de que trata o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, haja vista o aproveitamento eleitoral da conduta.

Pontuou que a questão de saber se a revisão salarial teve alcance geral ou setorial não descaracteriza a conduta vedada, pois a majoração salarial beneficiou uma ampla gama do funcionalismo público estadual.

Afirmou que o fato de a revisão salarial haver incidido apenas sobre o vencimento básico e não sobre a remuneração também não afasta o caráter ilícito da conduta, pois em qualquer uma das hipóteses houve aumento salarial acima da inflação anual, configurando a conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, conforme estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução 22.317, de 1º.8.2006.

Ressaltou, entretanto, que, no caso, a configuração da conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 não a autoriza cassação do registro ou do diploma, mas apenas a imposição de multa, sobretudo diante do princípio da proporcionalidade.

Concluiu que o abuso do poder político também não ficou demonstrado, pois, considerando-se o quantitativo de servidores beneficiados pela revisão salarial, não houve gravidade suficiente para abalar as eleições, sobretudo diante da quantidade de 4.343.298 votos atribuídos aos investigados.

Os embargos de declaração foram rejeitados (fls. 2.030-2.033).

Irresignado, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso eleitoral, alegando, em resumo, que (fls. 418-445):

a) a quantidade de votos atribuídos aos investigados não afasta a configuração do abuso do poder econômico, pois muitos desses votos expressam a gratidão dos servidores e de seus parentes pelo aumento salarial, circunstância que provocou desequilíbrio no pleito;

b) "o simples envio de projeto de lei, de iniciativa de candidato à reeleição, que visa a aprovação e o consequente aumento

salarial de servidores públicos, ainda que de uma categoria específica, gera expectativa que se reproduz, não apenas na classe agraciada, como também na sociedade beneficiária direta dos respectivos serviços prestados" (fl. 2.015);

c) "a despeito de aparentemente lícito o aumento dos salários dos servidores do Estado do Rio de Janeiro, extrai-se que sua finalidade teve nítido caráter eleitoral, a fim de angariar votos e incutir no eleitorado a ideia de que o investigado Pezão, Governador e candidato à reeleição, traz benefícios a toda a classe de servidores do Estado, caracterizando verdadeiro abuso de poder político por parte do candidato que usa a máquina pública em seu benefício" (fl. 2.016);

d) "da leitura dos autos constata-se a prática de conduta vedada pelo investigado Pezão, tendo em vista que realizou revisão geral de remuneração, de forma oblíqua, a editar não menos que 24 (vinte e quatro) projetos que diretamente provocaram reajuste e aumentos salariais, das mais diferentes proporções, beneficiando nada menos que 326 mil servidores, segundo informação divulgada pelo jornal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ" (fl. 2.017);

e) "o Tribunal Superior Eleitoral em questão similar de aumento de servidores, na Resolução 22.317, PA 19.590, consignou que o art. 73, VIII, da Lei das Eleições refere-se ao ano das eleições e não a reajustes acumulados no passado, portanto, uma vez que o Governador concedeu aumentos acima da inflação em ano eleitoral está caracterizada a conduta vedada apta a ensejar a cassação do diploma e a inelegibilidade por oito anos" (fl. 2.017).

Requereu, ao fim, a declaração de inelegibilidade e a cassação do diploma dos recorridos.

Luiz Fernando de Souza interpôs recurso especial eleitoral, no qual alega, em resumo, que:

a) a conduta descrita no art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 veda apenas a revisão remuneratória geral de todo o funcionalismo público, e não o reajuste setorial de determinadas categorias. No caso, a concessão de reajuste a apenas vinte e quatro carreiras, em um universo de mais de duzentas, não configura o referido ilícito eleitoral;

b) da mesma forma, a conduta disposta no art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 veda apenas a revisão geral incidente sobre a remuneração, e não o reajuste setorial incidente sobre o vencimento-base, conforme retratado no caso em exame.

Requereu, ao final, o provimento do recurso especial eleitoral com o julgamento de total improcedência do pedido inicial.

A Presidência do TRE/RJ (fls. 2.060-2.063), **após receber o recurso especial eleitoral interposto por Luiz Fernando de Souza como recurso ordinário**, **admitiu** o processamento de ambos.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões (fls. 2.054-2.058). Alegou que o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, na parte em que coíbe "a revisão geral da remuneração dos servidores públicos", não comporta interpretação literal. Defende que a referida expressão também deve abarcar a concessão de aumento à parcela significativa do funcionalismo público estadual, que, no caso, atingiu 326.000 servidores nas carreiras da polícia civil, polícia militar, magistério, corpo de bombeiros, dentre outros.

Luiz Fernando de Souza também apresentou contrarrazões (fls. 2.066-2.080). Reiterou os mesmos argumentos do recurso especial eleitoral e acrescentou apenas que descabe o reexame de fatos e provas nessa modalidade recursal.

Francisco Oswaldo Neves Dornelles, por sua vez, apresentou contrarrazões de fls. 2.068-2.080. Aduziu, preliminarmente, a inépcia da petição inicial porque nenhuma das condutas foram a ele atribuídas. Nesse contexto, afirmou que a declaração de inelegibilidade também não pode sobre ele incidir, pois se cuida de sanção personalíssima.

No mérito, alegou que não houve abuso de poder ou prática de conduta vedada, pois os reajustes incidiram apenas sobre o vencimento-base e beneficiaram apenas determinadas categorias da administração pública estadual. Além disso, o aumento de despesas respeitou o prazo previsto no art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou que o parecer técnico produzido pelo Ministério Público Eleitoral deveria ter levado em conta a inflação do ano todo, além da previsão de inflação para o restante do ano.

Sustentou que a vedação do art. 73 da Lei 9.504/97, incidente sobre "candidatos nos pleitos eleitorais", somente se aplica após o registro de candidatura.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento de ambos os recursos (fls. 2.084-2.095).

É o relatório.

VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (relator): Senhor Presidente, examino, separadamente, as questões preliminares e de mérito aduzidas em ambos os recursos ordinários.

PRELIMINARES

I.a – tempestividade.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o termo inicial para interposição de recurso pelo *Parquet* deve ser contado a partir de sua intimação pessoal em secretaria, nos termos do art. 18, II, *h*, da LC 75/93[2]. E uma vez fixada a intimação pessoal como marco inicial, deve-se

[2] Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União:
[...]
II - processuais:
[...]
h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que oficiar.

perquirir sobre a forma de contagem dos prazos processuais, que, a teor do art. 184 do Código de Processo Civil[3], excluiu o dia do começo e inclui o dia do fim. Confiram-se: AgR-REspe 98-06/AM, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 28.5.2013; RO 17172-31/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJe* de 6.6.2012; AgR-REspe 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *PSESS* de 11.12.2008; AgR-REspe 29.949/PI, Rel. Min. Joaquim Barbosa, *PSESS* de 13.10.2008; AgR-REspe 30.250/GO, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *PSESS* de 11.10.2008; ARESPE 28.511/RJ, Rel. Min. Felix Fischer, *DJ* de 5.6.2008.

Nesse sentido, cite-se também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DEFENSORIA PÚBLICA. INÍCIO DO PRAZO. A PARTIR DA ENTRADA DOS AUTOS NA SECRETARIA DO ÓRGÃO. PRECEDENTES DO STJ E STF. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.
>
> 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do HC 83.255-5/SP, consolidou entendimento no sentido de considerar como termo inicial da contagem dos prazos, seja em face da Defensoria Pública, seja em face do Ministério Público, o dia útil seguinte à data da entrada dos autos no órgão público ao qual é dada a vista. [...]
>
> 3. Agravo regimental não provido.
>
> (AgRg no REsp 1500613/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, *DJe* de 11.3.2015)

Na espécie, considerando-se que o Ministério Público Eleitoral foi intimado pessoalmente em sua secretaria em 16.1.2015 (sexta-feira; fl. 353), afigura-se tempestivo o recurso ordinário interposto em 21.1.2015 (quarta-feira; fl. 355), porquanto observado o tríduo legal.

I.b – cabimento.

O acórdão regional versa sobre a expedição de diploma nas eleições estaduais, razão pela qual é cabível a interposição de recurso eleitoral, conforme acertadamente manejado pelo Ministério Público Eleitoral

[3]Art. 184. Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.

(art. 276, II, *a*, do Código Eleitoral[4]). Consequentemente, o óbice apontado por Luiz Fernando de Souza (Pezão), quanto à suposta incidência das Súmulas 7/STJ e 279/STF, não se aplica ao caso em apreço, pois tais enunciados dizem respeito apenas aos recursos de natureza extraordinária.

Por sua vez, o recurso especial eleitoral interposto por Luiz Fernando de Souza (Pezão) deve ser recebido como recurso ordinário, porquanto atendido os pressupostos da fungibilidade recursal (nesse sentido, dentre outros, o RO 3281-08/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 4.8.2014).

MÉRITO

II – CONDUTA VEDADA – REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS A MENOS DE CENTO E OITENTA DIAS DO PLEITO – ART. 73, VIII, DA LEI 9.504/97.

O Ministério Público Eleitoral alega que Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato reeleito com 4.343.298 de votos (55,78% dos votos válidos) para o cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro/RJ no pleito de 2014, incorreu na prática da conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

A ilicitude consistiria na edição de vinte e quatro leis visando ao aumento salarial de diferentes categorias de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas da administração pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro/RJ, beneficiando cerca de 326 mil funcionários durante o período defeso, circunstância que configura a conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

Para melhor compreensão da controvérsia, transcrevo trecho do acórdão regional em que se analisou a legislação impugnada (fls. 1.990-1.991):

---

[4] Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

[...]

II - ordinário:

a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais;

a) inicialmente temos o Projeto de Lei 3.032/2014 (fls. 594/630), datado de 16.6.2014, onde houve o reajuste da "remuneração dos integrantes da classe final da carreira de Procurador do Estado" que "será efetivada em 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas, de 2,17763% cada", sendo convertido em lei em 23.6.2014;

b) posteriormente, temos o Projeto de Lei 3.033/2014 (fls. 631/649), datado de 16.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro" que também "será efetivada em 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas, de 2,17763% cada", sendo convertido em lei também em 23.6.2014;

c) a seguir, temos o Projeto de Lei 3.035/2014 (fls. 650/666), igualmente datado de 16.6.2014, onde houve a majoração em 25% dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo do quadro permanente da Superintendência de Desportos Estado do Rio de Janeiro", sendo convertido em lei em 23.6.2014;

d) depois, temos o Projeto de Lei 3.037/2014 (fls. 667/702), também datado de 16.6.2014, onde houve a majoração em 12% dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" da Fundação para a Infância e Adolescência do Estado do Rio de Janeiro – FIA/RJ, sendo convertido em lei em 23.6.2014;

e) em seguida, temos o Projeto de Lei 3.052/2014 (fls.703/744), este datado de 18.6.2014, onde houve a majoração em 35% dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal da Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio de Janeiro – FUNARJ", sendo convertido em lei em 25.6.2014;

f) mais adiante, temos o Projeto de Lei 3.049/2014 (fls. 745/788), também datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" do Departamento de Recursos Minerais – DRM/RJ, sendo que os reajustes foram de 41,85% para os cargos de nível superior, 20% para os cargos de nível médio e 15% para os cargos de nível fundamental e elementar, sendo convertido em lei em 26.6.2014;

g) prosseguindo, temos o Projeto de Lei 3.051/2014 (fls. 789/834), igualmente datado de 18.6.2014, onde houve a majoração em 41,85% dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" do Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura – IEEA, sendo convertido em lei em 26.6.2014;

h) continuando, temos o Projeto de Lei 3.048/2014 (fls. 835/883), igualmente datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" da Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro, sendo que os reajustes foram de 41,85% para os cargos de nível superior, 20% para os cargos de nível médio e 15% para os cargos de nível fundamental e elementar, sendo convertido em lei em 26.6.2014;

i) posteriormente, temos o Projeto de Lei 3.043/2014 (fls. 884/937), igualmente datado de 18.6.2014, onde houve a majoração em 10% dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" do pessoal de apoio administrativo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, sendo convertido em lei em 27.6.2014;

j) a seguir, temos o Projeto de Lei 3.040/2014 (fls. 938/1.057), datado de 17.6.2014, onde houve a majoração dos

"vencimentos-base dos servidores públicos integrantes da carreira do magistério da Secretaria Estadual de Educação", sendo convertido em lei em 25.6.2014;

k) depois, temos o Projeto de Lei 3.046/2014 (fls. 1.058/1.079), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos integrantes" do quadro complementar do Rioprevidência, sendo convertido em lei em 27.6.2014;

l) aproveitando-se das mensagens encaminhadas pelo Poder Executivo Estadual, o Poder Legislativo Estadual igualmente apresentou o Projeto de Lei 3.060/2014 (fls. 1.080/1.119), datado de 20.6.2014, onde foi concedido aumento remuneratório de 7,5% aos servidores da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas, sendo convertido em lei em 27.6.2014;

m) voltando às mensagens do Poder Executivo Estadual, temos o Projeto de Lei 3.050/2014 (fls. 1.120/1.173), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos efetivos" da Fundação Estadual Norte Fluminense – FENORTE, sendo convertido em lei em 25.6.2014;

n) em seguida, temos o Projeto de Lei 3.062/2014 (fls. 1.174/1.232), datado de 23.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro, sendo que os reajustes foram de 41,85% para os cargos de nível superior e 20% para os cargos de nível médio, sendo convertido em lei em 26.6.2014;

o) mais adiante, temos o Projeto de Lei 3.055/2014 (fls. 1.233/1.364), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos civis

integrantes do Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro", sendo convertido em lei em 26.6.2014;

p) prosseguindo, temos o Projeto de Lei 3.039/2014 (fls. 1.365/1.522), datado de 17.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores efetivos da Secretaria de Estado de Saúde e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro", sendo convertido em lei em 25.6.2014;

q) continuando, temos o Projeto de Lei 3.061/2014 (fls. 1.523/1.608), datado de 23.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, sendo convertido em lei em 26.6.2014;

r) posteriormente, temos o Projeto de Lei 3.061/2014 (fls. 1.609/1.674), datado de 23.6.2014, onde houve o reajuste da remuneração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo" do pessoal de apoio Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, sendo convertido em lei em 24.6.2014;

s) a seguir, temos o Projeto de Lei 3.047/2014 (fls. 1.675/1.715), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração da remuneração dos "servidores públicos integrantes do quadro permanente de pessoal da autarquia de proteção e defesa do consumidor – PROCON", sendo convertido em lei em 24.6.2014;

t) depois, temos o Projeto de Lei 3.053/2014 (fls. 1.716/1.750), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração de 13% da remuneração dos "servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo do Quadro de Pessoal da Fundação Teatro Municipal", sendo convertido em lei em 25.6.2014;

u) em seguida, temos o Projeto de Lei 3.056/2014 (fls.1.751/1.817), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração do soldo dos "militares integrantes do Quadro Permanente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ... e dos servidores públicos integrantes do Quadro Permanente do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ", sendo convertido em lei em 26.6.2014;

v) mais adiante, temos o Projeto de Lei 3.057/2014 (fls. 1.818/1.868), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores públicos titulares da categoria de Inspetor de Segurança e Administração Penitenciária", sendo convertido em lei em 26.6.2014;

w) finalmente, temos o Projeto de Lei 3.058/2014 (fls. 1.869/1.944), datado de 18.6.2014, onde houve a majoração dos "vencimentos-base dos servidores do Quadro Permanente do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN", sendo convertido em lei em 26.6.2014.

Colaciono, ainda, planilha apresentada pelo Ministério Público Eleitoral "contendo os reajustes, revisões, reestruturações e criações de carreiras, conforme a legislação, a entidade/órgão, o percentual e a modalidade dos reajustes" (fl. 224):

Quadro resumo			
Lei nº	**Data**	**Órgão**	**Reajuste**
6.811	24.6.14	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - Procurador	12 parcelas mensais e sucessivas de 2,17763%, correspondendo reajuste total a 29,50%
6.812	24.6.14	Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro – Defensor Público	12 parcelas mensais e sucessivas de 2,1776%, correspondendo reajuste total a 29,50%
6.813	24.6.14	Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro – SUDERJ	25%
6.815	24.6.14	Fundação para a Infância e Adolescência – FIA	12%
6.816	24.6.14	Fundação Leão FLXIII	12%
6.818	25.6.14	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – Pessoal de Apoio	Reestruturação
6.819	25.6.14	PROCON-RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 25% em 3 parcelas
6.822	26.6.14	Secretaria de Planejamento e	Não especificado em lei (majora

		Gestão – SEPLAG Criação da Carreira de Executivo Público no âmbito da SEPLAG	conforme tabela anexa) *Reajuste de 25% em 2 parcelas
6.823	26.6.14	Fundação Teatro Municipal – FTM	13%
6.825	30.6.14	Departamento de Recursos Minerais – DRM-RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 26% e 41,85% (nível superior)
6.826	30.6.14	Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura - IEEA	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 41,85% em 4 parcelas
6.827	30.6.14	Departamento de Estrada e Rodagem – DER-RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 26% e 41,85% (nível superior)
6.828	30.6.14	Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF e no couber aos servidores da Fundação Estadual Norte Fluminense – FENORTE	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *técnicos e Professores, reajuste de 19% a 35%
6.829	30.6.14	Rio Previdência (Quadro Especial Complementar)	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 31% a 70%
6.830	30.6.14	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro ITERJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 27,2% (nível médio) e 9% no AQ, em 4 parcelas
6.831	30.6.14	Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro – Apoio Administrativos Assistentes Jurídicos da Administração Direta e Autárquica e do TCE	10% Reajuste de 15% em 12 parcelas iguais e sucessivas
6.832	30.6.14	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo á Pesquisa do Estado do RJ – FAPERJ	Reestruturação
6.833	30.6.14	Polícia Civil do Estado do RJ Delegados	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 63% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015 *Reajuste médio de 16% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015
6.834	30.6.14	Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Cultura do Estado do Rio de Janeiro – SEEDUC Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas – DEGASE	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 9%
6.835	30.6.14	Departamento de Transportes Rodoviário – DETRO RJ	Reestruturação
6.837	30.6.14	Assembleia Legislativa – ALERJ Postos comissionados da ALERJ Tribunal de Contas – TCE	Unifica, sem aumento, as parcelas remuneratórias do Especialista Legislativo. 7,5% 7,5%
6.840	30.6.14	Polícia Militar – PMERJ Corpo de Bombeiro Militar – CBMERJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 40% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015 p/PMERJ *Reajuste médio de 38% em 5

			parcelas anuais a partir de jan/2015 p/CBMERJ
6.841	30.6.14	Inspetor de Segurança e Administração Penitenciária – ISAP	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 17% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015.
6.842	30.6.14	Secretaria de Estado de Saúde – SES e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *jul/2014 (65% da GEELED + 100% SES), jan/2015 (restante da GEED), jul/2015 (6% de aumento) e jun/2016 (6% de aumento)
6.843	30.6.14	Fundação Instituto de pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ	Reestruturação
6.844	30.6.14	Fundação Santa Cabrini	Reestruturação
6.845	30.6.14	Departamento de Trânsito – DETRAN – RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa)
6.846	30.6.14	SEFAZ – Agente de Fazenda e de Auxiliar de Fazenda	Regulação *Reajuste médio de 40% em duas parcelas
6.847	30.6.14	Instituto Estadual do Ambiente – INEA	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 26% e 41,85% (nível superior) em 4 parcelas
6.848	30.6.14	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA	Reestruturação
6.849	30.6.14	Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária do Estado do Rio de Janeiro – SEAPEC	Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração.
6.850	30.6.14	Fundação Anita Mantuano de Artes – FUNARJ	13% em jul/2014, 9,31% em jan/2015 e 9,31% em set/2015, no total de 35%.
6.851	30.6.14	SEFAZ – Autor Fiscal da Receita Estadual	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 32% em 4 parcelas
6.852	30.6.14	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP	Reestruturação
6.853	30.6.14	Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA	Reestruturação *Reajuste de 25% em duas parcelas Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 56% em duas parcelas
6.855	30.6.14	Carreirão (Lei Estadual 5.772/2010) Instituto de Pesos e Medidas – IPEM	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 25% em duas parcelas Reajuste de 41% em duas parcelas de 18,74%
6.856	30.6.14	SEFAZ – Oficial de Fazenda	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 41% em duas parcelas

De início, verifica-se que não houve qualquer controvérsia quanto ao fato de que foram enviados vinte e quatro projetos de lei durante o período vedado, todos aprovados, nem sobre o percentual aplicado.

Na espécie, para fins de tipificação da conduta vedada de que trata o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, a controvérsia colocada por Luiz Fernando de Souza (Pezão) limita-se a definir se essas vinte e quatro leis provocaram: **a) a revisão geral ou setorial do funcionalismo público estadual**; passo seguinte, se essa revisão incidiu sobre **b) a remuneração ou o vencimento**.

Transcrevo o dispositivo legal em exame:

> 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:
>
> [...]
>
> VIII - fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição**, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

A seguir examino cada um dos pontos que foram objeto de controvérsia pelo recorrido Luiz Fernando de Souza (Pezão).

II.a – revisão geral x revisão setorial

Luiz Fernando de Souza (Pezão) alega que não houve **revisão geral**, conforme disposto na norma de regência, mas apenas **revisão setorial**, uma vez que existem mais de duzentas categorias de servidores públicos estaduais e o incremento salarial teria beneficiado apenas vinte e três delas.

Ocorre que essas vinte e quatro leis tinham por objetivo, na verdade, o favorecimento das carreiras do funcionalismo público estadual onde se concentram o maior número de servidores, como Secretaria de Educação (161.211), Polícia Militar (69.558), Corpo de Bombeiros Militar (21.282) e Polícia Civil (15.068), por exemplo (fl. 229). Somadas todas as carreiras beneficiadas, temos o total de 336.535 (trezentos e trinta e seis mil e quinhentos e trinta e cinco) servidores, segundo dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (fl. 229).

Em resumo, foram beneficiados cerca de 70% dos servidores públicos estaduais, segundo alegado pelo Ministério Público Eleitoral (fl. 2-N), fato sobre o qual Luiz Fernando de Souza (Pezão) não suscitou qualquer controvérsia[5].

Conforme consignado pelo acórdão recorrido, a interpretação literal do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 não pode prevalecer, pois, para a descaracterização do ilícito eleitoral, bastaria que qualquer candidato à reeleição deixasse de fora do reajuste salarial uma única categoria de servidores públicos. Assim, ao mesmo tempo em que se lograriam dividendos eleitorais sensíveis, advindos da distorcida utilização do dinheiro público, também se passaria ao largo da incidência da lei eleitoral, com base na errática premissa de que não houve revisão geral, mas apenas setorial.

A toda evidência, essa interpretação da norma não pode prevalecer, sobretudo porque "deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis"[6].

Correta, portanto, a seguinte conclusão do acórdão regional (fl. 1.996):

> Se dermos uma interpretação literal ao "aumento geral", o dispositivo está fadado a ser letra morta na lei. Basta o governante conceder aumento para todas as categorias, menos uma, que estará descaracterizado o aumento geral e terá o entendimento sábio, como o Desembargador Flavio Willeman, que dirá que o aumento não foi concedido a todos porque faltou uma categoria. Assim, a aumento geral citado pela lei deve ser interpretado em um sentido mais amplo para se atingir grande parte de pessoas beneficiadas. Evidentemente, tal dispositivo não pode ser interpretado com tamanha literalidade sob pena de se transformar em letra morta. Imagino que não tenha sido esse o espírito da lei.

Como visto, a interpretação puramente literal do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, com base na dicotomia **revisão geral** *versus* **revisão setorial**,

---

[5] Art. 302. Cabe também ao réu manifestar-se precisamente sobre os fatos narrados na petição inicial. Presumem-se verdadeiros os fatos não impugnados, salvo: [...]
Art. 334. Não dependem de prova os fatos:
[...]
III - admitidos, no processo, como incontroversos; [...]

[6] Carlos Maximiliano – Hermenêutica e Aplicação do Direito – Editora Forense – 19ª Edição – pg. 136

não encontra guarida nas regras de hermenêutica jurídica, pois se chegaria a um resultado exegético contrário à finalidade da norma e que dela retira toda eficácia jurídica. Corrobora essa assertiva o seguinte trecho da doutrina de Carlos Maximiliano[7]:

> Toda prescrição legal tem provavelmente um escopo, e presume-se que a este pretenderam corresponder os autores da mesma, isto é, quiseram tornar eficiente, converter em realidade o objetivo ideado. A regra positiva deve ser entendida de modo que satisfaça aquele propósito; quando assim se não procedia, construíam a obra da hermenêutica sobre a areia movediça do processo gramatical.
>
> Considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou *finalística*; por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, *teleológica*. O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que mesma a precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida.

Contrário a esse casuísmo criado pelo recorrido, ressalte-se a crítica de Carlos Maximiliano quanto a um potencial de enrijecimento com que a interpretação meramente literal em um dado caso concreto poderia transformar a ciência jurídica em um fenômeno estático no tempo, o que negaria o caráter histórico da norma. Ou seja, negaria o caráter alterável das disposições jurídicas que devem inspirar a construção do ordenamento jurídico como regra de estabilidade social validamente apto a protrair suas disposições através do tempo[8]. Confira-se:

> Isolado, o elemento verbal talvez imobilizasse o Direito Positivo, por lhe tirar todo o elastério. Enquadra, de fato, o último em uma fórmula abstrata, que encerra o escopo social; porém este, como elemento móvel, conduzirá o jurista às aplicações diversas e sucessivas de que a fórmula é suscetível. Deste modo a lei adquire o máximo de ductilidade.
>
> O objetivo da norma, positiva ou consuetudinária, é servir a vida, regular a vida. Destina-se a lei a estabelecer a ordem jurídica, a segurança do Direito. Se novos interesses despontam e se enquadram na letra expressa, cumpre adaptar o sentido do texto antigo ao fim atual.

---

[7] Carlos Maximiliano – Hermenêutica e Aplicação do Direito – Editora Forense – 19ª Edição – pg. 124

[8] Ob. cit. – pag. 125-127

> A pesquisa não fica adstrita ao objetivo primordial da regra obrigatória; descobre também o fundamento hodierno da mesma. A *ratio juris* é uma força viva e móvel que anima os dispositivos e os acompanha no seu desenvolvimento. "É como uma linfa que conserva sempre verde a planta da lei e faz de ano em ano desabrocharem novas flores e surgirem novos frutos". Não só o sentido evolve, mas também o alcance das expressões de Direito.
>
> [...]
>
> O direito progride sem se alterarem os textos; desenvolve-se por meio da interpretação, e do preenchimento das lacunas autorizadas pelo art. 5º da Introdução do Código Civil brasileiro, semelhante ao 4º do Código francês. Aceitam os mestres da Hermenêutica, inclusive os próprios tradicionalistas adiantados, tudo o que é possível encasar na letra do dispositivo, sob o fundamento que o legislador assim determinaria se lhe ocorresse a hipótese hodierna, ou ele redigisse normas no momento atual; fornecem espírito novo à lei velha; atribuem às expressões antigas um sentido compatível com as ideias contemporâneas.

Encerrando qualquer discussão sobre o tema, é certo que o ordenamento jurídico pátrio conferiu maior relevo ao método de interpretação teleológico. É o que se infere da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ao dispor que "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum" (art. 5º do Dec. Lei 4.657/1942).

Com efeito, e de acordo com a regra de hermenêutica preferida pelo ordenamento nacional, a aplicação da lei ao caso concreto demanda interpretação finalistamente dirigida à consecução dos fins sociais. E, no caso, o fim social perseguido pelo art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 visa coibir a realização de uma conduta previamente considerada pelo legislador como atentatória à **igualdade de oportunidades** entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Na espécie, qualquer interpretação do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 que tivesse como resultado hermenêutico a autorização de reajuste salarial para 336.535 (trezentos e trinta e seis mil e quinhentos e trinta e cinco) servidores públicos estaduais, durante o período vedado, implicaria grave violação ao princípio da igualdade. Seria permitido, na verdade, o usufruto de uma vantagem indevida para o candidato à reeleição que se colocaria em

posição de destaque, aferindo benefícios eleitorais evidentes em detrimento dos demais concorrentes e à custa da má utilização dos cofres públicos.

Novamente, prevalece o ensinamento doutrinário de Carlos Maximiliano, pois, "cumpre atribuir ao texto um sentido tal que resulte haver a lei regulado a espécie a favor, e não em prejuízo de quem ela evidentemente visa a proteger."[9]

Assim, correto o acórdão recorrido ao consignar que, "diante da abrangência das categorias favorecidas, e de suas representatividades no contexto estadual, tratou-se, de fato, de reajustes em grande escala, suficientes para caracterizar reajuste geral, nos termos do inciso VIII do art. 73 da Lei de Eleições" (fl. 2.032-v).

II.b – remuneração x vencimento

Luiz Fernando de Souza (Pezão) também alega que o reajuste teria incidido apenas sobre a remuneração e não sobre o vencimento-base, circunstância que sob a sua ótica afastaria a tipificação da conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

No entanto, é importante ressaltar que essa espécie de distinção terminológica tem sido objeto de severas críticas no plano doutrinário e jurisprudencial, haja vista a imprecisão técnica com que ambos os institutos – remuneração e vencimento – são tratados dentro do ordenamento jurídico, seja na Constituição Federal, seja na legislação infraconstitucional pertinente aos regimes jurídicos federal, estaduais e municipais. Nesse sentido, cite-se a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho[10]:

> O sistema remuneratório no serviço público, seja em nível constitucional, seja no plano das leis funcionais, é um dos postos mais confusos do regime estatutário. O grande choque de interesses, o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais, a imoralidade administrativa, tudo enfim acaba por acarretar uma confusão sem limites, gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes.

---

[9] Ob. cit. – pag. 128

[10] José dos Santos Carvalho Filho – Manual de Direito Administrativo – 19ª Edição – pags. 648 e 651.

Aliás, ressalte-se que o próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro também tem combatido os efeitos deletérios provocados pela utilização imprecisa de ambos os institutos dentro da legislação estadual. Novamente, cite-se a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho[11]:

> No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrarem-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela da remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela de acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias. É o caso da gratificação de encargos especiais, que, no Estado do Rio de Janeiro, é paga com o caráter de generalidade e nasceu realmente para elevar vencimentos. A respeito dessa gratificação, decidiu o TJ-RJ que tal vantagem "dada a sua feição genérica e indefinida, e a destinação vinculada à reposição de perdas inflacionárias, constitui verdadeiro reajuste salarial e, como tal, deve aproveitar a todos os servidores do ente público em referência, tanto os ativos quanto os aposentados" (TJ-RJ – MS nº 870/98 – Capital – Órgão Especial, Rel. Des. Sérgio Cavalieri, DO de 23/3/1999)

Assim, a distinção terminológica entre remuneração e vencimento eventualmente adotada no Estado do Rio de Janeiro não apresenta qualquer relevância para o deslinde da questão sob o ponto de vista da legislação eleitoral, embora carente de maior rigor formal até mesmo na legislação administrativista.

Ademais, uma vez que o autor da ação produziu prova específica de que foi concedido incremento salarial dentro do período vedado, caberia ao réu comprovar que esse aumento encontrava albergue em alguma das hipóteses que excepcionam a incidência da regra geral proibitiva. Ou seja, deveria o réu demonstrar que o incremento salarial, ainda que supostamente incidente apenas sobre o vencimento-base, não teve como resultado final a ultrapassagem do percentual de inflação daquele ano, considerando-se os reflexos dessa majoração em todo o conjunto remuneratório.

Todavia, não se dignou o recorrido a apresentar qualquer planilha ou tabela de cálculos visando demonstrar que os índices aplicados

---

[11] Ob. cit. – pag. 651.

pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro não tiveram como resultado final o aumento remuneratório em percentual acima da inflação naquele ano.

Despropositada, assim, a alegação de que o reajuste teria incidido apenas sobre o vencimento-base e não sobre a remuneração.

II.c – recomposição de perdas inflacionárias x aumento real acima da inflação

Para a perfeita tipificação da conduta vedada de que trata o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, também se deve saber se houve a mera recomposição das perdas inflacionárias no ano das eleições ou a concessão de **aumento real acima da inflação**. Isto porque, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, "o encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei 9.504/97" (CTA 782/DF – Res.-TSE 21.296, de 12.11.2002, Rel. Min. Fernando Neves, *DJ* de 7.2.2003).

No deslinde dessa questão, prevalece a premissa fática estabelecida pelo acórdão recorrido de que a inflação dentro do período em que houve a concessão do aumento salarial era de 3% a 4%[12]. Assim, todos os projetos de lei que concederam alguma espécie de incremento salarial maior devem ser considerados em desacordo com a legislação eleitoral. Nesse contexto, prevalece também a planilha que detalhou os percentuais de reajuste, conforme apontado pelo órgão interno de contadoria da Procuradoria Regional da República – 2ª Região (fl. 224).

Correta, assim, a conclusão contida no acórdão recorrido (fls. 1.993 e 1.997):

---

[12] Cuida-se de premissa fática assentada pelo acórdão recorrido como fato público e notório e sobre o qual não houve qualquer controvérsia (art. 334, I e III, do Código de Processo Civil)
Art. 334. Não dependem de prova os fatos:
I – notórios;
[...]
III - admitidos, no processo, como incontroversos; [...]

> RELATOR: [...]
>
> A partir do momento em que a inflação oficial está no percentual aproximado de 6% (seis por cento) ao ano, fato esse público e notório (art. 334, I, do Código de Processo Civil), a concessão de aumentos que chegaram a 41,75% não pode ser chamado de recomposição salarial.
>
> [...]
>
> DESEMBARGADORA ANA TEREZA BASÍLIO: O Relator está considerando como exigência do inciso VIII do art. 73 da Lei das Eleições o excesso com relação à inflação do ano eleitoral. A divergência está considerando que o excesso deveria ser calculado de acordo com o acumulado da inflação porque esses servidores não têm um reajuste há longo período. Esse é o primeiro ponto da divergência.
>
> No PA 19.590 - DF, o TSE enfrentou exatamente este tema em uma consulta na qual figurou como Relator o Ministro Marco Aurélio. Na ementa do julgado, ficou destacado que, quando o art. 73, inciso VIII, da Lei 9.504/97 menciona valor superior à inflação, alude literalmente ao que está escrito, "do ano da eleição", e não ao reajuste acumulado do passado, conforme a tabela mencionada pelo Desembargador Flavio Willeman.
>
> Assim, a questão é se aferir se houve ou não aumento de todas essas categorias superior à inflação no ano eleitoral. Até o período do reajuste, são seis meses de um ano com inflação projetada em torno de 6% a 7% ou mais, dependendo do índice. Então, estamos falando em torno de 3% a 4% de inflação. Os aumentos concedidos com relação à inflação do ano eleitoral, como decidiu o TSE na consulta, são superiores ao percentual do reajuste inflacionário. Ou seja, houve aumento, a título de reajuste, sem dúvida, superior à inflação do ano eleitoral. Neste aspecto, então, o eminente Relator tem razão: houve um transbordamento do tipo do inciso VIII do art.73 da Lei 9.504/97.

II.d – período vedado – 180 dias antes das eleições

Por fim, considerando que todas as vinte e quatro leis foram editadas dentro do período vedado pela legislação eleitoral, qual seja, nos cento e oitenta dias que antecederam ao pleito (Consulta 1229/DF, Rel. Min. Gerardo Grossi, *DJ* de 1º.6.2006), ficou caracterizada a prática da conduta vedada de que trata o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

II.d – dosimetria da pena

O acórdão recorrido asseverou que "diante da abrangência das categorias favorecidas, e de suas representatividades no contexto estadual, tratou-se, de fato, de reajustes em grande escala, suficientes para caracterizar

reajuste geral, nos termos do inciso VIII do art. 73 da Lei de Eleições" (fl. 2.032-v). Anotou, todavia, que a pena de cassação do registro de candidatura afigura-se desproporcional, sobretudo em razão dos 4.343.298 (quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, duzentos e noventa e oito) votos que foram atribuídos a Luiz Fernando de Souza (Pezão). Dessa forma, a única sanção imposta ao recorrido foi o pagamento de multa de R$ 53.205,00.

O acórdão recorrido não merece reforma, porquanto alinhado com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, pois, "com base na compreensão da reserva legal proporcional, nem toda conduta vedada acarreta a automática cassação de registro ou de diploma, competindo à Justiça Eleitoral exercer um juízo de proporcionalidade entre a conduta praticada e a sanção a ser imposta" (REspe 336-45/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 17.4.2015).

De fato, a edição de vinte quatro leis durante o período eleitoral, aumentando a remuneração de 336.535 (trezentos e trinta e seis mil e quinhentos e trinta e cinco) servidores públicos estaduais em patamar acima da inflação anual, configura a conduta vedada de que o art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

No entanto, considerando o número de 12.141.145 (doze milhões, cento e quarenta e um mil e cento e quarenta e cinco) eleitores que compuseram o colégio eleitoral do Estado do Rio de Janeiro/RJ no pleito de 2014[13], e tendo em vista também a quantidade de 4.343.298 (quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, duzentos e noventa e oito) que foram atribuídos a Luiz Fernando de Souza (Pezão), afigura-se proporcional aos elementos conformadores do ilícito a aplicação de multa de R$ 53.205,00.

III – ABUSO DO PODER POLÍTICO

O TRE/RJ, apesar de considerar comprovada a prática de conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, afastou a configuração do abuso do poder político, porque não houve gravidade suficiente para macular o pleito de 2014 no Estado do Rio de Janeiro/RJ.

[13] http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo

Novamente, o acórdão recorrido não merece reforma. Consoante a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o abuso do poder político caracteriza-se quando determinado agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros (AgR-REspe 833-02/SP, de minha relatoria, *DJe* de 2.9.2014).

A toda evidência, o aumento da remuneração dos servidores públicos estaduais em patamar acima da inflação anual, durante o período crítico do pleito, gerou benefícios eleitorais evidentes ao agente público responsável pela edição desse ato, sobretudo porque candidato à reeleição. Dessa forma, revelam-se evidentes o desvio de finalidade daquela atuação administrativa e também a quebra da isonomia em relação aos demais candidatos.

Entretanto, ao interpretar o art. 22, XVI, da LC 64/90[14], a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o abuso de poder político somente fica demonstrado quando esse desequilíbrio de forças entre os candidatos tenha sido grave o suficiente para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito (REspe 7832-05/RJ, de minha relatoria, *DJe* de 6.8.2014).

No caso, considerando-se que dentro de um colégio de 12.141.145 (doze milhões, cento e quarenta e um mil e cento e quarenta e cinco) eleitores o recorrido Luiz Fernando de Souza (Pezão) foi eleito com 4.343.298 (quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, duzentos e noventa e oito) votos, e que o número de pessoas afetadas pela prática irregular circunscreve-se a 336.535 (trezentos e trinta e seis mil e quinhentos e trinta e cinco) servidores públicos beneficiados pela medida, verifica-se que não houve gravidade suficiente para macular a normalidade e a legitimidade das eleições no Estado do Rio de Janeiro/RJ.

---

[14] 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.

Diante desse contexto, revela-se inapropriada a incidência de qualquer sanção com base no alegado abuso de poder político.

IV - DISPOSTIVO

Ante o exposto, **nego provimento** aos recursos ordinários do Ministério Público Eleitoral e de Luiz Fernando de Souza (Pezão).

É o voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RO nº 7634-25.2014.6.19.0000/RJ. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Luiz Fernando de Souza (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros). Recorrido: Luiz Fernando de Souza (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros). Recorrido: Francisco Oswaldo Neves Dornelles (Advogados: Bruno Calfat – OAB: 105258/RJ e outros). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Usou da palavra, pelo recorrente/recorrido Luiz Fernando de Souza, o Dr. Carlos Eduardo Caputo Bastos.

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, recebendo o recurso especial de Luiz Fernando de Souza como recurso ordinário e negando provimento a ambos os recursos, antecipou o pedido de vista o Ministro Luiz Fux.

Aguardam as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, e os Ministros Henrique Neves da Silva, Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Composição: Ministros Dias Toffoli (presidente), Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Maria Thereza de Assis Moura, Henrique Neves da Silva e Luciana Lóssio.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 30.9.2015.

VOTO-VISTA (vencido)

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (presidente): Senhores Ministros, cuida-se de recurso ordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral e de recurso especial eleitoral manejado por Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro nas eleições de 2014, contra o acórdão do TRE/RJ assim ementado (fls. 1.984-1.985):

> AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE CATEGORIAS DE SERVIDORES ESTADUAIS EM ANO ELEITORAL. AUMENTO SUPERIOR À INFLAÇÃO OCORRIDA NO ANO ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO NÃO CONFIGURADO DIANTE DA AUSÊNCIA DE GRAVIDADE DA INICIATIVA EM RELAÇÃO A PLEITO DE ABRANGÊNCIA ESTADUAL. PRÁTICA QUE CARACTERIZA CONDUTA VEDADA, ART. 73, VIII, DA LEI Nº 9.504/97. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, EM RELAÇÃO AO PRIMEIRO DEMANDADO, PARA AFASTAR A SANÇÃO DE CASSAÇÃO DO DIPLOMA E IMPOR A PENA DE MULTA, NOS TERMOS DO ARTIGO 73, §4º, DA LEI Nº 9.504/97. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO COM RELAÇÃO AO SEGUNDO DEMANDADO, DIANTE DA AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE.
>
> 1. Trata-se de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral contra de Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato ao cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro, e Francisco Oswaldo Neves Dornelles, candidato ao cargo de Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro, em razão de alegada prática de abuso de poder político e conduta vedada, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 e do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97.
>
> 2. O primeiro investigado, Governador e candidato a reeleição, conforme salientou o Ministério Público Eleitoral, apresentou, no mês de junho de ano eleitoral, 24 (vinte e quatro) propostas legislativas de reajustes e aumentos da remuneração básica de servidores efetivos da Administração Direta e Indireta Estadual, bem como de inativos e pensionistas vinculados.
>
> 3. Configuração de prática de conduta vedada, prevista no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, diante da concessão de reajustes de vencimentos básicos de servidores ativos e inativos, após abril de 2014, em percentual superior à inflação referente ao ano eleitoral (cf. acórdão proferido TSE no PA 19.590-DF). Aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade, para afastar a cassação do registro de candidatura do Governador e Vice-governador eleitos. Imposição de sanção de multa, no valor de R$53.205,00 (cinquenta

> e três mil e duzentos e cinco reais), contra o primeiro investigado, nos termos do art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97.
>
> 4. O segundo investigado não praticou a conduta vedada descrita na petição inicial, já que, na ocasião, não atuava como agente público do Poder Executivo estadual e, por conseguinte, não participou dos atos a ele imputados. Natureza personalíssima dos tipos previstos no art. 73 da Lei de Eleições e ausência de nexo de causalidade entre os fatos narrados e qualquer conduta atribuída ao segundo demandado.
>
> 5. Ausência da prática de abuso de poder político, diante da inexistência de elemento indispensável à sua caracterização: a gravidade. Em pleito eleitoral, realizado no terceiro maior colégio eleitoral do país, a concessão de reajustes de vencimentos a determinadas categorias não possui a gravidade exigida pelo art. 22 da Lei nº 64/90.

Na origem, o Ministério Público Eleitoral ajuizou ação de investigação judicial eleitoral em desfavor de Luiz Fernando de Souza (Pezão) e Francisco Oswaldo Neves Dornelles, candidatos eleitos para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro no pleito de 2014, tendo como *causa petendi* suposta prática da conduta vedada insculpida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97[15] e do abuso do poder político nos termos do art. 22, XIV, da LC nº 64/90[16].

Consoante a exordial, os supostos ilícitos se teriam caracterizado por meio da apresentação de 24 projetos de lei visando à concessão de reajuste e aumento de remuneração de servidores públicos da Administração estadual direta e indireta, inativos e pensionistas, em patamar acima da inflação anual e no período vedado pela legislação regente (*i.e.*, 180 dias antes do pleito).

---

[15] *Lei nº 9.504/97. 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:*
[...]
VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

[16] *LC nº 64/90. 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:*
[...]
XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro julgou parcialmente procedentes os pedidos veiculados na ação de investigação judicial eleitoral para condenar Luiz Fernando de Souza (Pezão) ao pagamento de multa no valor de R$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais), em virtude da prática da conduta vedada descrita no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, afastando, contudo, a imputação de abuso do poder político, e julgou improcedentes os pedidos em relação a Francisco Oswaldo Neves Dornelles, candidato eleito Vice-Governador do estado, nos termos da ementa supra.

Foram opostos embargos de declaração por Luiz Fernando de Souza (Pezão), os quais foram desprovidos (fls. 2030-2032).

Sobreveio a interposição de recurso ordinário pelo *Parquet* eleitoral (fls. 2010-2019), no qual alega que, "*nos autos, restou demonstrado que o investigado Pezão, na condição de Governador e candidato a reeleição, durante o ano eleitoral deflagrou inúmeros reajustes e aumentos salariais acima do permitido, inclusive com restruturações* [sic] *de diversos órgãos, desequilibrando o pleito e a legitimidade do processo eleitoral*" (fls. 2015).

Diante disso, aduz ser "*nítida a caracterização do abuso de poder político, uma vez que o candidato, na qualidade de governador utilizou-se de seu cargo público para se beneficiar em manifesto desvio de finalidade*" (fls. 2015).

Em seguida, assevera que "*o Tribunal Superior Eleitoral em questão similar de aumento de servidores na Resolução 22.317, PA n° 19590 consignou que o art. 73, VIII, da Lei das Eleições refere-se ao ano das eleições e não a reajustes acumulados no passado, portanto, uma vez que o governador concedeu aumentos acima da inflação em ano eleitoral está caracterizada a conduta vedada apta a ensejar a cassação do diploma e a inelegibilidade por oito anos*" (fls. 2017).

Pleiteia, ao final, o provimento do recurso ordinário, para que, reformando-se o aresto objurgado, sejam aplicadas aos investigados a

---

Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; [...]

inelegibilidade e a cassação do diploma em razão da prática dos ilícitos eleitorais.

Luiz Fernando de Souza (Pezão), também inconformado com o aresto regional, interpôs recurso especial (fls. 2036-2050), no qual aponta ultraje ao art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, alegando a inexistência da prática da conduta vedada.

Argumenta que "*concedeu reajuste a apenas 24 carreiras do funcionalismo público em um universo de mais de 200 carreiras, o que afasta por completo a conduta tipificada no artigo 73, VIII, da Lei 9.504/97 que trata de revisão geral*" (fls. 2040).

Prossegue afirmando que "*o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral, examinando casos que versavam sobre aplicação do inciso X do artigo 37 da CRFB e inciso VIII do artigo 73 da Lei 9.504/97, frisam com clareza que a revisão geral engloba a totalidade dos servidores públicos, não podendo ser confundida com reajustes setoriais de determinadas categorias*" (fls. 2040).

Sustenta, ademais, que "*o que a lei veda é a revisão geral da remuneração acima da recomposição inflacionária, ou seja, todos os servidores devem receber aumento na remuneração final recebida. E todas as leis apresentadas pelo autor indicam que o rejuste setorial se deu sobre os vencimentos-base das categorias, o que muito se distingue da remuneração*" (fls. 2046).

Nesse contexto, pleiteia o provimento do recurso, a fim de que seja reformado o acórdão vergastado, afastando-se a sanção aplicada, ante a não configuração da conduta vedada descrita no art. 73, VIII, da Lei das Eleições.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões a fls. 2054-2058, aduzindo que "*o art. 73, VIII da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretado de forma sistemática, a fim de respeitar a* mens legis, *que visou coibir aumentos salariais com o objetivo de angariar votos*" (fls. 2056).

Luiz Fernando de Souza (Pezão) também apresentou contrarrazões (fls. 2066-2080), reiterando os argumentos expostos no recurso especial.

De igual modo, Francisco Oswaldo Neves Dornelles apresentou contrarrazões ao recurso do órgão ministerial (fls. 2068A-2080A), defendendo a legalidade da recomposição setorial de vencimentos e alegando a inépcia da inicial quanto à sua pessoa, uma vez que não lhe foi atribuída a prática dos atos tidos como ilícitos.

A Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo desprovimento de ambos os recursos (fls. 2084-2095).

Na Sessão nº 89/2015, realizada em 30.9.2015, o Relator, Ministro João Otávio de Noronha, recebeu o recurso especial de Luiz Fernando de Souza (Pezão) como ordinário e negou-lhe provimento, assim como desproveu o recurso ordinário manejado pelo *Parquet* eleitoral.

Registrou que a interpretação puramente literal do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, com base na dicotomia revisão geral *versus* revisão setorial, não encontra guarida nas regras de hermenêutica jurídica, porquanto se chegaria a um resultado exegético contrário à finalidade da norma e que dela retira toda eficácia jurídica.

Assim, assentou que, conforme a regra de hermenêutica preferida pelo ordenamento nacional, a aplicação da lei ao caso concreto demanda interpretação finalisticamente dirigida à consecução do fim social, que, no caso do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, é coibir a realização de uma conduta previamente considerada pelo legislador como atentatória à igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Nessa perspectiva, concluiu que a abrangência das categorias favorecidas e de suas representatividades no contexto estadual evidencia a concessão de reajustes em grande escala, suficiente para caracterizar reajuste geral em período vedado, nos termos do art. 73, VIII, da Lei das Eleições.

Pontuou, ainda, que a distinção entre remuneração e vencimento se revela irrelevante para o deslinde da controvérsia do ponto de

vista da legislação eleitoral e que não restou comprovada a alegação de que o incremento salarial – ainda que considerando incidente apenas sobre o vencimento-base – não teve como resultado final um aumento em percentual acima da inflação naquele ano.

Contudo, embora tenha considerado comprovada a prática da conduta vedada descrita no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, o Relator entendeu que os atos praticados não denotam gravidade suficiente para macular a normalidade e a legitimidade das eleições, não configurando o abuso do poder político alegado pelo órgão ministerial.

Após o voto do eminente Relator, pedi vista dos autos para melhor examinar a controvérsia. Amadurecidas minhas reflexões, passo à análise do caso.

Ab initio, pontuo que o recurso especial interposto por Luiz Fernando de Souza (Pezão), em homenagem ao princípio da fungibilidade, deve ser recebido como ordinário, porquanto, nos termos do art. 121, § 4º, III, da Constituição da República, c/c art. 276, II, *a*, do Código Eleitoral, a decisão que versa sobre inelegibilidade ou perda do diploma ou do mandato nas eleições federais ou estaduais, seja pela procedência ou improcedência do pedido, desafia recurso ordinário. Nesse sentido, invoca-se a Súmula nº 36 da jurisprudência deste Tribunal.

A controvérsia travada nos autos consiste em saber se a edição de 24 leis pelo então Governador do Estado do Rio de Janeiro e candidato à reeleição, visando ao aumento salarial de diversas categorias de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas da Administração Pública direta e indireta do estado, nos 180 dias antes do pleito, configuram (ou não) a conduta vedada insculpida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 e o abuso do poder político nos termos no art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

Conduta vedada – art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97.

Antes de analisar o caso concreto, convém registrar que, em termos gerais, as hipóteses de condutas vedadas, enquanto modalidades de ilícitos eleitorais, revelam a preocupação do legislador ordinário em interditar

práticas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades (ou de chances) entre os candidatos, um dos princípios basilares do Direito Eleitoral. Como bem adverte José Jairo Gomes, "*haveria desigualdade se a Administração estatal fosse desviada da realização de seus misteres para auxiliar a campanha de um dos concorrentes, em odiosa afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade*" (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, p. 533. No mesmo sentido: CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Edipro, 2012, p. 619).

Sucede que não se trata de qualquer tipo de prática anti-isonômica que as normas em comento visam a coibir: o rol de condutas vedadas previsto na Lei das Eleições, em seus arts. 73 a 78, objetiva, precípua e especificamente, combater a assimetria de oportunidades patrocinada por recursos públicos. Com efeito, as campanhas eleitorais são, por essência, desiguais entre os concorrentes, notadamente ante a nefasta e perniciosa penetração do poder econômico. Todavia, tal constatação não tem o condão de legitimar a utilização da máquina pública pelos gestores a seu favor, ou de seus correligionários, na competição eleitoral.

Justamente porque visa a tutelar a igualdade de chances, é prescindível, para o aperfeiçoamento do ilícito, que a conduta vedada tenha aptidão, ou potencial, para comprometer a higidez do prélio eleitoral.

Mas não é só. As condutas vedadas, *ex vi* dos arts. 73 ao 78, consubstanciam hipóteses de concretização, no plano infraconstitucional, dos princípios fundamentais da moralidade e da impessoalidade, encartados no art. 37, *caput*, da Lei Fundamental de 1988, o que reverbera *a fortiori* na interpretação dessas cláusulas proibitivas.

Com efeito, no cenário do neoconstitucionalismo, que, entre outros aspectos, atribui normatividade aos princípios constitucionais, a aplicação das condutas vedadas não prescinde de sua leitura à luz dos cânones magnos da moralidade e da impessoalidade, máxime porque "*a principal manifestação da preeminência normativa da Constituição consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida à luz dela e passada pelo seu crivo*" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da*

Constituição. Coimbra: Coimbra Ed., 1991, p. 45). Trata-se do fenômeno, precisamente definido por Paulo Ricardo Schier, de *filtragem constitucional* (SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional*. 1999), segundo o qual as normas do ordenamento jurídico, em geral, e, em nosso caso particular, a legislação eleitoral, devem ser apreendidas sob a lente dos vetores constitucionais, de maneira a concretizar os valores nela albergados.

O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir de 180 dias antes das eleições[17] e até a posse dos eleitos.

No caso *sub examine*, é incontroversa nos autos a edição de 24 projetos de lei contendo reajustes e revisões remuneratórias de diversas carreiras da Administração Pública estadual, durante período vedado (*i.e.*, 180 dias antes do pleito), os quais foram aprovados nos moldes do seguinte quadro elaborado pelo órgão ministerial (fls. 225-228) e reproduzido no voto do eminente Ministro Relator:

Quadro resumo			
Lei nº	**Data**	**Órgão**	**Reajuste**
6.811	24.6.14	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - Procurador	12 parcelas mensais e sucessivas de 2,17763%, correspondendo reajuste total a 29,50%
6.812	24.6.14	Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro – Defensor Público	12 parcelas mensais e sucessivas de 2,1776%, correspondendo reajuste total a 29,50%
6.813	24.6.14	Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro – SUDERJ	25%
6.815	24.6.14	Fundação para a Infância e Adolescência – FIA	12%
6.816	24.6.14	Fundação Leão FLXIII	12%
6.818	25.6.14	Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – Pessoal de Apoio	Reestruturação
6.819	25.6.14	PROCON-RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 25% em 3 parcelas
6.822	26.6.14	Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG Criação da Carreira de Executivo Público no âmbito da SEPLAG	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 25% em 2 parcelas
6.823	26.6.14	Fundação Teatro Municipal – FTM	13%
6.825	30.6.14	Departamento de Recursos	Não especificado em lei (majora

[17] Cta nº 1.229/DF, Rel. Min. Gerardo Grossi, *DJ* de 1°.9.2006.

		Minerais – DRM-RJ	conforme tabela anexa) *Reajuste de 26% e 41,85% (nível superior)
6.826	30.6.14	Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura - IEEA	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 41,85% em 4 parcelas
6.827	30.6.14	Departamento de Estrada e Rodagem – DER-RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 26% e 41,85% (nível superior)
6.828	30.6.14	Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF e no couber aos servidores da Fundação Estadual Norte Fluminense – FENORTE	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *técnicos e Professores, reajuste de 19% a 35%
6.829	30.6.14	Rio Previdência (Quadro Especial Complementar)	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 31% a 70%
6.830	30.6.14	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro ITERJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 27,2% (nível médio) e 9% no AQ, em 4 parcelas
6.831	30.6.14	Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro – Apoio Administrativo Assistentes Jurídicos da Administração Direta e Autárquica e do TCE	10% Reajuste de 15% em 12 parcelas iguais e sucessivas
6.832	30.6.14	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do RJ – FAPERJ	Reestruturação
6.833	30.6.14	Polícia Civil do Estado do RJ Delegados	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 63% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015 *Reajuste médio de 16% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015
6.834	30.6.14	Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Cultura do Estado do Rio de Janeiro – SEEDUC Departamento Geral de Ações Sócio-Educativas – DEGASE	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 9%
6.835	30.6.14	Departamento de Transportes Rodoviário – DETRO RJ	Reestruturação
6.837	30.6.14	Assembleia Legislativa – ALERJ Postos comissionados da ALERJ Tribunal de Contas – TCE	Unifica, sem aumento, as parcelas remuneratórias do Especialista Legislativo. 7,5% 7,5%
6.840	30.6.14	Polícia Militar – PMERJ Corpo de Bombeiro Militar – CBMERJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 40% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015 p/PMERJ *Reajuste médio de 38% em 5 parcelas anuais a partir de jan/2015 p/CBMERJ
6.841	30.6.14	Inspetor de Segurança e Administração Penitenciária – ISAP	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 17% em 5

			parcelas anuais a partir de jan/2015.
6.842	30.6.14	Secretaria de Estado de Saúde – SES e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro – IASERJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *jul/2014 (65% da GEELED + 100% SES), jan/2015 (restante da GEED), jul/2015 (6% de aumento) e jun/2016 (6% de aumento)
6.843	30.6.14	Fundação Instituto de pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ	Reestruturação
6.844	30.6.14	Fundação Santa Cabrini	Reestruturação
6.845	30.6.14	Departamento de Trânsito – DETRAN – RJ	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa)
6.846	30.6.14	SEFAZ – Agente de Fazenda e de Auxiliar de Fazenda	Regulação *Reajuste médio de 40% em 2 parcelas
6.847	30.6.14	Instituto Estadual do Ambiente – INEA	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 26% e 41,85% (nível superior) em 4 parcelas
6.848	30.6.14	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA	Reestruturação
6.849	30.6.14	Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária do Estado do Rio de Janeiro – SEAPEC	Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração.
6.850	30.6.14	Fundação Anita Mantuano de Artes – FUNARJ	13% em jul/2014, 9,31% em jan/2015 e 9,31% em set/2015, no total de 35%.
6.851	30.6.14	SEFAZ – Autor Fiscal da Receita Estadual	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste médio de 32% em 4 parcelas
6.852	30.6.14	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP	Reestruturação
6.853	30.6.14	Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA	Reestruturação *Reajuste de 25% em 2 parcelas Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 56% em 2 parcelas
6.855	30.6.14	Carreirão (Lei Estadual 5.772/2010) Instituto de Pesos e Medidas – IPEM	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 25% em duas parcelas Reajuste de 41% em duas parcelas de 18,74%
6.856	30.6.14	SEFAZ – Oficial de Fazenda	Não especificado em lei (majora conforme tabela anexa) *Reajuste de 41% em 2 parcelas

Consoante dados da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão constantes a fls. 229, as 24 leis beneficiaram um total de 336.535 servidores, abrangendo as carreiras mais volumosas do funcionalismo público

estadual como Secretaria de Educação (161.211), Polícia Militar (69.558), Corpo de Bombeiros Militar (21.282) e Polícia Civil (15.068).

A partir dessas premissas fáticas, entendo que não merece reparos o *decisum* regional que concluiu que, "*diante da abrangência das categorias favorecidas, e de suas representatividades no contexto estadual, tratou-se, de fato, de reajustes em grande escala, suficientes para caracterizar reajuste geral, nos termos do inciso VIII do art. 73 da Lei de Eleições*" (fls. 2032v). Explico.

O art. 73, VIII, da Lei das Eleições preconiza que é proibido ao agente público "*fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos*". Na esteira doutrinária, a finalidade específica da regra não é outra senão "*obstaculizar a concessão de favores salariais com finalidade eleitoreira*", uma vez que a conduta é "*inegavelmente capaz de conquistar a preferência política dos servidores públicos e seus familiares*" (ALVIM, Frederico Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 492).

De certo, da leitura do dispositivo infere-se que não há ilegalidade na revisão salarial de categorias específicas, a qual não se confunde com revisão geral da remuneração, esta, sim, vedada pela legislação eleitoral quando concedida nos 180 dias anteriores ao pleito e em excesso à recomposição do poder aquisitivo.

Por outro lado, realço que uma interpretação estritamente literal do aludido artigo de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar o ilícito eleitoral somente é aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma eleitoral, que é de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político.

É que essa compreensão literal da norma fragilizaria sua eficácia jurídica na medida em que bastaria que uma única carreira ou categoria de servidores da circunscrição do prélio eleitoral não fosse abrangida

pela revisão remuneratória concedida a todas as demais da Administração Pública para que o ilícito eleitoral não se caracterizasse.

Nessa toada, entendo que a exegese que melhor prestigia o escopo do art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 é aquela que não restringe o conceito de revisão geral à ideia de totalidade. Assim, entende-se que é defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, no período vedado, a servidores da circunscrição do pleito eleitoral que representem quantia volumosa e significativa dos quadros do funcionalismo público local. Em rigor, ao termo geral subjaz a ideia de amplitude.

Isso porque, conforme assentado alhures, essa norma proibitiva tem o escopo de evitar, ou, ao menos, amainar, o uso do exercício do cargo público para obter vantagem na conquista do voto do eleitor e, via de consequência, inibir o abuso do poder político no pleito eleitoral, garantindo-se assim a isonomia entre os candidatos na disputa eleitoral.

Nesse contexto, verifico, portanto, que no caso concreto – em que o então Governador e candidato à reeleição concedeu reajuste salarial para 336.535 servidores públicos estaduais no período vedado – evidenciou-se a revisão geral prevista no inciso VIII do art. 73 da Lei das Eleições, pois, embora o ato não contemple a totalidade dos servidores da circunscrição eleitoral, o fato de a revisão ter alcançado quantidade significativa de servidores, englobando carreiras volumosas da Administração Pública estadual, é suficiente para evidenciar conduta tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, um dos princípios basilares do Direito Eleitoral.

Ademais, não prospera a tese do candidato Luiz Fernando de Souza (Pezão) acerca da incidência do rejuste apenas sobre o vencimento-base e não sobre a remuneração, o que afastaria a incidência do dispositivo legal. É que, conforme bem assentado pelo Ministro Relator, a distinção terminológica entre remuneração e vencimento não apresenta relevância na seara eleitoral para o deslinde da controvérsia, uma vez que carece de maior

rigor formal até mesmo na legislação administrativa pertinente aos regimes jurídicos federais, estaduais e municipais.

Na verdade, o que o dispositivo proíbe é o incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação ao serviço prestado em percentual superior ao da inflação no ano eleitoral. Logo, independentemente se incidente sobre o vencimento-base ou sobre a remuneração (*i.e.*, rendimento final), o reajuste que ultrapassa o percentual da inflação do ano eleitoral é vedado pelo art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97.

Conforme consignado no parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral (fls. 2.090), é consabido que o índice de inflação no ano de 2014 alcançou cerca de 7%[18]. Daí, examinando a tabela de reajustes supramencionada, verifica-se que os incrementos salariais concedidos extrapolam a mera recomposição das perdas inflacionárias no ano das eleições, na medida em que superam o referido valor, variando entre 7,5% e 41,85%.

Nos termos da jurisprudência firmada por este Tribunal Superior, "*o encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97, na circunscrição do pleito*" (Cta nº 782/DF, Rel. Min. Fernando Neves, *DJ* de 7.2.2003).

Nessa perspectiva, destaco, ainda, o escólio de José Jairo Gomes no sentido de que o art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda "*a concessão de aumento real da remuneração dos servidores. É irrelevante o motivo alegado para a concessão do aumento, tampouco é importante a intenção de corrigir injustiças, distorções remuneratórias verificadas em anos anteriores ao da eleição, ou mesmo a necessidade de valorização profissional de determinadas carreiras. A regra legal é imperativa*" (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 589).

---

[18] *Fonte: http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2014/12/ri201412c6p.pdf. Acesso em 5.8.2016.*

Portanto, constatado, *in casu*, que os reajustes concedidos a 336.535 servidores públicos estaduais no período vedado pela legislação eleitoral deram-se em patamar superior à inflação do ano eleitoral – constituindo aumento real da remuneração dos beneficiados –, é evidente a subsunção da conduta ao ilícito eleitoral descrito no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, consoante assentado pela Corte *a quo*.

Agrego, por fim, que o dispositivo em exame proscreve *"qualquer recomposição que exceda o repique inflacionário, seja qual for a remuneração dada ao acréscimo financeiro"* (ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 622).

Posto isso, passo ao exame da sanção imposta ao candidato.

Inicialmente, registro que as sanções previstas para a prática de conduta vedada são (*i*) cominação de multa e (*ii*) cassação do registro ou do diploma, nos termos do art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei das Eleições, podendo o julgador aplicá-las isolada ou cumulativamente, proporcionalmente à gravidade, *in concreto*, da conduta perpetrada (AgR-AI nº 150-17/PE, de minha relatoria, *DJe* de 28.4.2015).

O Tribunal de origem, ao apurar a prática da aludida conduta vedada, entendeu que a cassação do registro de candidatura/mandato se afigura desproporcional às circunstâncias do caso concreto, impondo ao candidato somente a sanção de multa no valor de R$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais).

Acerca do tema, relembro que a análise da potencialidade lesiva nos casos de condutas vedadas aos agentes públicos prescinde de qualquer análise sobre os seus respectivos impactos no produto virtual da votação. No particular:

> Não há que se cogitar se o evento realizado detinha ou não, em tese, aptidão para determinar o resultado do certame. A conclusão deriva do fato de que o bem jurídico protegido, nesse contexto, é a igualdade de oportunidades entre os candidatos, e não a legitimidade do evento eleitoral.
>
> Por outro lado, não se dispensa o juízo de proporcionalidade e razoabilidade, por meio do qual eventuais reprimendas hão de ser impostas, sempre, em suas justas medidas (ALVIM, Frederico

Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 499).

Sopesando as circunstâncias do caso concreto à luz dos axiomas mencionados, verifico que, de fato, a edição de 24 leis durante o período vedado, concedendo aumento a 336.535 servidores públicos estaduais em índice superior à inflação anual não revela dimensão suficiente para justificar a cassação do registro/diploma do candidato, atraindo apenas a incidência da sanção pecuniária fixada pela Corte *a quo*, o que faço com base em um duplo parâmetro: em primeiro lugar, considerando a extraordinária magnitude da circunscrição eleitoral implicada (o Rio de Janeiro é o terceiro maior colégio de eleitores do país); em segundo lugar, fragmentariedade do universo das categorias trabalhistas contempladas com o aumento salarial.

Por oportuno, faz-se necessário sobrelevar que o contexto em que editadas as aludidas leis de revisão salarial demandaria a imposição, a meu ver, da sanção de multa em patamar mais elevado do que o fixado pela Corte Regional.

É que o bem jurídico protegido exige que a sanção seja proporcional à gravidade do ilícito praticado, de modo a proteger a higidez e a legitimidade do pleito eleitoral, razão pela qual a multa a ser fixada deve responsabilizar de forma efetiva os autores da conduta vedada.

Entretanto, deixo de fazê-lo, ante a ausência de pedido expresso no recurso ordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral, *ex vi*, a fls. 2.019, no qual apenas postula a reforma parcial do acórdão objurgado, para aplicar "*aos investigados a inelegibilidade e cassação do diploma para as condutas ilícitas*".

Abuso do poder político – art. 22 da LC nº 64/90.

O abuso do poder político caracteriza-se quando determinado agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros (REspe nº 319-31/RJ, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 31.3.2016; AgR-REspe nº 833-02/SP, Rel.

Min. João Otávio de Noronha, *DJe* de 2.9.2014; e RCED nº 7116-47/RN, Rel. Min. Nancy Andrighi, *DJe* de 8.12.2011).

O TRE/RJ, embora tenha constatado a prática da conduta vedada descrita no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, afastou a caracterização do abuso do poder político por não vislumbrar na hipótese gravidade apta a comprometer a legitimidade do pleito eleitoral.

Nesse ponto, de igual modo, entendo que o *decisum* regional não merece reparos. É que, não obstante a concessão de reajuste aos servidores públicos estaduais em patamar acima da inflação anual durante o período vedado tenha configurado uma conduta ilícita tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no prélio eleitoral, essa conduta não evidenciou gravidade suficiente para macular a legitimidade e a normalidade das eleições, não se caracterizando, portanto, o alegado abuso do poder político.

Nesse sentido sobreleva enfatizar a jurisprudência desta Corte Superior firmada no sentido de que o abuso de poder não pode ser presumido, reclamando, para sua configuração, a comprovação da gravidade das circunstâncias do caso concreto que caracterizam a prática abusiva, de forma a macular a lisura da disputa eleitoral, nos termos do art. 22, XVI, da LC nº 64/90. Confira-se:

> ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. NÃO CONFIGURADO. GRAVIDADE NÃO COMPROVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
>
> 1. Para a configuração do abuso de poder 'faz-se necessária a comprovação da gravidade das circunstâncias do caso concreto que caracterizam a prática abusiva, de modo a macular a lisura da disputa eleitoral' (AgR-REspe nº 349-15/TO, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27.3.2014).
>
> 2. Das circunstâncias evidenciadas no *decisum* combatido, não é possível extrair a gravidade necessária para caracterizar o ato abusivo, notadamente diante do reduzido número de eleitores que estiveram em contato com o artista durante sua rápida visita ao município.
>
> 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> (AgR-REspe nº 563-65/GO, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 1º.12.2014).

Por oportuno, realço que é preciso prudência no ajuizamento das ações eleitorais, e na aplicação das sanções nelas previstas, sob pena de amesquinhar a higidez do processo democrático, máxime porque se pode perpetuar um indesejável cenário de insegurança jurídica. De fato, as inúmeras ações eleitorais não devem ser manejadas com o propósito de macular as escolhas legítimas do eleitor, mas, ao revés, para garanti-las, assegurando, por consequência, a liberdade de voto e, no limite, a legitimidade do processo democrático.

Ex positis, acompanho o voto do eminente Ministro Relator para negar provimento aos recursos ordinários manejados pelo Ministério Público Eleitoral e por Luiz Fernando de Souza (Pezão).

É como voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

RO nº 7634-25.2014.6.19.0000/RJ. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Luiz Fernando de Souza (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros). Recorrido: Luiz Fernando de Souza (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros). Recorrido: Francisco Oswaldo Neves Dornelles (Advogados: Bruno Calfat – OAB: 105258/RJ e outros). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Ministro Luiz Fux, acompanhando o relator, recebendo o recurso especial de Luiz Fernando de Souza e negando provimento a ambos os recursos, pediu vista o Ministro Admar Gonzaga.

Aguardam os Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Marco Aurélio.

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Marco Aurélio, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 13.8.2018.

VOTO-VISTA (vencido)

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhora Presidente, trata-se de recurso ordinário, interposto pelo Ministério Público Eleitoral, e recurso especial, interposto por Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato à reeleição ao cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro nas Eleições 2014, em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado que julgou parcialmente procedente ação de investigação judicial eleitoral, impondo a Luiz Fernando de Souza multa no valor de R$ 53.205,00, em razão da prática da conduta vedada prevista no art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, e afastando a imputação de abuso do poder político.

Na sessão de 30.9.2015, o então relator, Ministro João Otávio de Noronha, recebeu o recurso especial de Luiz Fernando de Souza como recurso ordinário e negou provimento a ambos os recursos, antecipando o pedido de vista o Ministro Luiz Fux.

Em 13.8.2018, o Ministro Luiz Fux proferiu voto-vista acompanhando o relator.

Na ocasião, pedi vista dos autos e, após examiná-los, trago-os para a continuidade do julgamento.

Conforme relatado, em face do acórdão que julgou parcialmente procedente a ação de investigação judicial eleitoral ajuizada em desfavor do candidato ao cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro, foram interpostos dois recursos: (i) recurso ordinário, pelo Ministério Público Eleitoral e (ii) recurso especial, pelo réu, Luiz Fernando de Souza.

O recurso especial de Luiz Fernando de Souza deve ser recebido como recurso ordinário, com base no princípio da fungibilidade e a teor do verbete sumular 36 deste Tribunal, que dispõe: *"Cabe recurso ordinário de acórdão de Tribunal Regional Eleitoral que decida sobre inelegibilidade, expedição ou anulação de diploma ou perda de mandato eletivo nas eleições federais ou estaduais (art. 121, § 4º, incisos III e IV, da Constituição Federal)".*

Passo ao exame dos apelos.

Consta da inicial que o recorrente Luiz Fernando de Souza (Pezão), candidato reeleito para o cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro no pleito de 2014, incorreu na prática da conduta vedada do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 e de abuso do poder político.

Narra o Ministério Público Eleitoral que, entre 24 a 30 de junho de 2014, foram editadas vinte e quatro leis, de iniciativa do segundo recorrente, visando ao aumento salarial de diferentes categorias de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas da administração pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, beneficiando cerca de 326 mil funcionários durante o período vedado pelo art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

Sustenta que a conduta em questão também configura a prática de abuso do poder político, tendo em vista os reajustes salariais acima do índice permitido e os 11 projetos de reestruturação de órgãos e criação de planos de cargos e salários iniciados na mesma ocasião.

Destaco o seguinte trecho do voto da relatora do processo no TRE/RJ, Juíza Ana Tereza Basílio (fls. 1.997-1.997v):

> *Senhor Presidente, há duas causas de pedir: abuso de poder político e conduta vedada. Começarei pela conduta vedada.*
>
> *O Relator está considerando como exigência do inciso VIII do art. 73 da Lei das Eleições o excesso com relação à inflação do ano eleitoral. A divergência está considerando que o excesso deveria ser calculado de acordo com o acumulado da inflação porque esses servidores não têm um reajuste há longo período. Esse é o primeiro ponto da divergência.*
>
> *No PA 19.590 – DF, o TSE enfrentou exatamente este terna em urna consulta na qual figurou como Relator o Ministro Marco Aurélio. Na ementa do julgado, ficou destacado que, quando o art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97 menciona valor superior à inflação, alude literalmente ao que está escrito, "do ano da eleição", e não ao reajuste acumulado do passado, conforme a tabela mencionada pelo Desembargador Flavio Willeman.*
>
> *Assim, a questão é se aferir se houve ou não aumento de todas essas categorias superior à inflação no ano eleitoral. Até o período do reajuste, são seis meses de um ano com inflação projetada em torno de 6% a 7% ou mais, dependendo do índice. Então, estamos falando em torno de 3% a 4% de inflação. Os aumentos concedidos com relação à inflação do ano eleitoral, corno decidiu o TSE na consulta, são superiores ao percentual do reajuste inflacionário. Ou seja, houve aumento, a título de reajuste, sem dúvida, superior à inflação do ano eleitoral. Neste aspecto, então, o eminente Relator*

tem razão: houve um transbordamento do tipo do inciso VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

A defesa, que tive o cuidado agora de ler inteiramente – durante a tarde, já tinha lido a petição inicial do Ministério Público –, fala de vigência do reajuste. A defesa alega que o reajuste só vai valer a partir de 2015 e que, portanto, não teria havido reajuste no ano eleitoral. A lei eleitoral pretende evitar a utilização política. Logo, não significa o imediato reajuste, mas o anúncio do reajuste, que, de fato, foi anunciado em ano eleitoral. Assim, também ultrapasso essa questão.

Outra questão que se levanta é se a revisão seria geral ou setorial, já que o inciso VIII do art. 73 menciona revisão geral. Nesse aspecto, reconheço que, de fato, levando-se em consideração o critério da inflação no ano eleitoral, vários setores receberam reajuste maior que a inflação no ano eleitoral. Também estou passando por esse pressuposto.

A defesa também invoca o vencimento base e o vencimento final, alegando que o reajuste incidiu sobre o vencimento base e não sobre o rendimento final. Mas, para o tipo do inciso VIII, essa distinção é indiferente. Se aumentar a base ou aumentar o total, está-se aumentado acima da inflação do ano eleitoral, como decidiu o TSE no PA 19.590.

Por outro lado – e neste ponto estou divergindo –, o caso não justifica a cassação do diploma dos réus na AIJE. Estamos falando de 4.343.298 votos. É fato incontroverso nos autos que as categorias com maior número de servidores são bombeiros e policiais. Em todo o Estado do Rio de Janeiro, há 15.500 bombeiros e 52.000 policiais militares. Infelizmente, a Polícia Civil não informa o número de servidores. Mas é fato notório que há um número menor de policiais civis em relação aos policiais militares. Então, neste contexto, embora, de fato, tenha havido a violação do inciso VIII – o que este Tribunal não pode deixar passar porque há potencial de desequilíbrio no pleito e é um precedente perigoso – no caso concreto, estou invocando, como já invoquei em numerosos votos, o princípio da proporcionalidade para aplicar a multa prevista no § 4° do art. 73, excluindo a cassação do registro ou do diploma.

Reconheço, portanto, a conduta vedada, mas aplico, diante do caso concreto e do princípio da proporcionalidade, a multa, acompanhando, em parte, o Relator. Com relação ao abuso de poder político, como tenho entendido na Corte que é pressuposto do art. 22 a gravidade capaz de abalar o pleito, pelas mesmas razões que não estou aplicando a cassação na conduta vedada, estou deixando de classificá-la como abuso de poder político. Neste caso, o ato é grave, mas não, na minha avaliação, diante dos segmentos envolvidos, capaz de abalar o pleito a ponto de invalidá-lo. A Justiça Eleitoral tem o dever de proteger, dentro do possível, o voto, não o político ou candidato. Não se justifica invalidar 4.343.298 votos.

Senhor Presidente, com relação ao Governador eleito, acompanho em parte eminente Relator para manter a multa e divirjo com relação à cassação. Com relação à multa do Vice-Governador eleito, Sr. Francisco Dornelles, julgo improcedente o pedido, já que a conduta

> *vedada é praticada pelo agente público e que o Vice-Governador não o era, não participou do ato, embora beneficiado, e não há nexo de causalidade.*

Verifica-se, portanto, que a Corte de origem entendeu configurada a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VIII, da Lei 9.504/97, mas afastou a imputação de abuso do poder político.

I – recurso de Luiz Fernando de Souza (Pezão)

O recorrente Luiz Fernando de Souza defende que não houve prática de conduta vedada, afirmando que *"o dispositivo legal veda a revisão geral da remuneração, ou seja, concessão de aumento, acima da recomposição inflacionária, na remuneração final de todos os servidores públicos, indistintamente"* (fl. 2.039), o que não teria ocorrido na espécie.

Sustenta que o Estado tem mais de duzentas carreiras de servidores públicos e que se discute nos autos o aumento setorial para 24 carreiras, não se tratando, pois, de revisão geral, o que afastaria a incidência do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

Eis o teor do referido dispositivo legal:

> *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:*
>
> [...]
>
> *VIII – fazer, na circunscrição do pleito,* ***revisão geral da remuneração*** *dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.*

Com efeito, verifica-se que o dispositivo citado faz menção à revisão geral da remuneração. Todavia, entendo, na linha do voto do Ministro relator, que o inciso VIII do art. 73 da Lei 9.504/97 não deve ser interpretado literalmente, sob pena de se esvaziar o conteúdo e a finalidade da norma, retirando sua eficácia jurídica.

Na espécie, conforme consta dos autos (fl. 229), foram beneficiados 336.535 servidores, o que corresponde a 70% dos servidores

públicos estaduais do Rio de Janeiro, pertencentes a diversas carreiras da Administração Pública Estadual, inclusive aquelas com o maior número de servidores, quais sejam, Secretaria de Educação (161.211), Polícia Militar (69.558), Corpo de Bombeiros Militar (21.282) e Polícia Civil (15.068).

Assim, ainda que a revisão não tenha alcançado todos os servidores estaduais, o número de categorias beneficiadas foi expressivo, configurando situação que claramente atrai a incidência do ilícito eleitoral em questão, pois evidencia conduta tendente a afetar a normalidade e a legitimidade das eleições, por meio do exercício do cargo público.

Tenho, pois, como corretos, quanto ao ponto, os fundamentos do voto do relator, do qual destaco o seguinte trecho:

> *Conforme consignado pelo acórdão recorrido, a interpretação literal do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 não pode prevalecer, pois, para a descaracterização do ilícito eleitoral, bastaria que qualquer candidato à reeleição deixasse de fora do reajuste salarial uma única categoria de servidores públicos. Assim, ao mesmo tempo em que se lograriam dividendos eleitorais sensíveis, advindos da distorcida utilização do dinheiro público, também se passaria ao largo da incidência da lei eleitoral, com base na errática premissa de que não houve revisão geral, mas apenas setorial.*

Assim como o eminente relator, entendo que deve ser aplicado à espécie o método de interpretação teleológico, atendendo-se ao fim social da norma, *"e, no caso, o fim social perseguido pelo art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 visa coibir a realização de uma conduta previamente considerada pelo legislador como atentatória à igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais".*

Luiz Fernando de Souza também argumenta que as leis sancionadas previram reajuste do vencimento-base, e não da remuneração final, o que também afastaria a aplicação do dispositivo legal mencionado.

Entretanto, como bem afirmado pelo relator, *"a distinção terminológica entre remuneração e vencimento eventualmente adotada no Estado do Rio de Janeiro não apresenta qualquer relevância para o deslinde da questão sob o ponto de vista da legislação eleitoral, posto que carente de maior rigor formal até mesmo na legislação administrativista".*

Assim, ainda que se reconheça que o reajuste incidiu sobre o vencimento-base, tal fato não afasta a conclusão de que houve aumento da remuneração acima do percentual de inflação do ano eleitoral, circunstância suficiente para atrair a incidência do art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

Verifica-se que o recorrente não comprovou que o alegado reajuste sobre o vencimento-base não teve como resultado o aumento da remuneração acima do limite do percentual da inflação daquele ano, razão pela qual não há como afastar a incidência do dispositivo legal citado.

Como efeito, como bem pontuou o Ministro Luiz Fux, em seu voto, *"o que o dispositivo proíbe é o incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação ao serviço prestado em percentual superior ao da inflação no ano eleitoral. Logo, independentemente se incidente sobre o vencimento-base ou sobre a remuneração (i.e.; rendimento final), o reajuste que ultrapassa o percentual da inflação do ano eleitoral é vedado pelo art. 73, VIII, da Lei 9.504/97".*

Desse modo, entendo que ficou configurado, no caso dos autos, o ilícito previsto no art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

II – recurso do Ministério Público Eleitoral

II. 1 – abuso de poder

O Ministério Público Eleitoral, por sua vez, argumenta que a prática de abuso de poder político ficou caracterizada, *"uma vez que o candidato, na qualidade de Governador utilizou-se de seu cargo público para se beneficiar em manifesto desvio de finalidade"* (fl. 2.015).

Afirma que o aumento do salário dos servidores, embora aparentemente lícito, teve nítido caráter eleitoral, a fim de angariar votos em favor do governador candidato a reeleição.

Conforme a jurisprudência deste Tribunal, o *"abuso de poder político configura-se quando agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, desequilibra a disputa em*

benefício de sua candidatura ou de terceiros" (REspe 300-10, rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* de 18.10.2016).

Na espécie, entendo que a conduta praticada pelo então governador, candidato à reeleição, não teve gravidade suficiente para configurar a prática de abuso do poder político.

Anoto 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)"* (AIJE 0601851-89, rel. Min. Jorge Mussi, *DJe* de 12.3.2019).

Na mesma linha: *"O reconhecimento da potencialidade em cada caso concreto implica o exame da gravidade da conduta ilícita, bem como a verificação do comprometimento da normalidade e da legitimidade do pleito, não se vinculando necessariamente apenas à diferença numérica entre os votos ou a efetiva mudança do resultado das urnas, embora essa avaliação possa merecer criterioso exame em cada situação concreta"* (RCED 6-61, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, *DJe* de 16.2.2011).

Embora, de fato, sob o aspecto qualitativo, o agente público Luiz Fernando de Souza tenha se utilizado de sua condição funcional, praticando conduta ilícita, tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, em desvio de finalidade, não visualizo como tal conduta tenha sido apta a desequilibrar a disputa, comprometendo sua normalidade e legitimidade, a ponto de ensejar a sanção de cassação do diploma.

Com efeito, tendo em vista que o número de servidores beneficiados pelo aumento da remuneração foi de 336.535 e o número de votos atribuídos ao candidato recorrente foi de 4.343.298, entendo que não houve grave comprometimento da disputa a ponto de ensejar a cassação do mandato por abuso de poder.

Assim, tenho como corretos os seguintes fundamentos do voto do relator:

> *No caso, considerando-se que dentro de um colégio de 12.141.145 (doze milhões, cento e quarenta e um mil e cento e quarenta e cinco) eleitores o recorrido Luiz Fernando de Souza (Pezão) foi eleito com 4.343.298 (quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, duzentos e noventa e oito) votos, e que o número de pessoas afetadas pela prática irregular circunscreve-se a 336.535 (trezentos e trinta e seis mil e quinhentos e trinta e cinco) servidores públicos beneficiados pela medida, verifica-se que não houve gravidade suficiente para macular a normalidade e a legitimidade das eleições no Estado do Rio de Janeiro/RJ.*

II. 2 – conduta vedada – sanção de cassação

Pela mesma razão, com base no juízo de proporcionalidade, entendo ser incabível a cassação do registro do candidato com fundamento na prática da conduta vedada prevista no art. 73, VIII, da Lei 9.504/97.

A jurisprudência desta Corte é no sentido de que *"a incidência das sanções de multa e cassação de diploma por prática de conduta vedada (§§ 4º e 5º do art. 73 da Lei 9.504/97) deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade"* (REspe 461-34, rel. Min. Jorge Mussi, *DJe* de 9.10.2018).

No caso dos autos, entendo que a conduta praticada não teve gravidade nem potencialidade de desequilíbrio do pleito e, por isso, a aplicação da sanção de multa é suficiente para proteger o bem jurídico tutelado pela norma, qual seja, a igualdade de chances entre os candidatos, a legitimidade e o equilíbrio do pleito eleitoral.

Considero, pois, na linha do voto do relator, adequada a sanção de multa imposta pelo Tribunal de origem, no valor de R$ 53.205,00.

Por essas razões, **acompanho integralmente o ministro relator e voto no sentido de conhecer do recurso especial de Luiz Fernando de Souza como recurso ordinário e lhe negar provimento, assim como negar provimento ao recurso ordinário do Ministério Público Eleitoral.**

VOTO

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhora Presidente, creio que a decisão tomada até aqui foi bastante ponderada. Outros raciocínios podiam ser executados, mas a forma como se decidiu parece ser adequada para o caso em concreto.

Acompanho singelamente o relator e as opiniões que se seguiram.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhora Presidente, peço respeitosas vênias à maioria já formada. Parece que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro incide em certa contradição quando assenta que existiu o fato, que é objeto da ação de investigação judicial eleitoral, na qual imputadas as práticas de conduta vedada e de abuso de poder político, mas que esse fato não teria relevância porque, a partir de contas aritméticas, o universo de beneficiários contemplados pela revisão remuneratória – em mais de trezentos mil servidores – não abalaria o resultado da eleição.

Com o aprimoramento da norma no que se exige somente gravidade, e não potencialidade (inciso XVI do artigo 22 da LC nº 64/90, acrescido pela LC nº 135/2010), o raciocínio me parece, com o máximo respeito, tautológico. E é interessante notar que o próprio acórdão do Tribunal Regional do Rio de Janeiro cai nessa questão quando assenta:

> Reconheço, portanto, a conduta vedada, mas aplico, diante do caso concreto e do princípio da proporcionalidade, a multa, [...]

Em outra passagem:

> [...] Neste caso, **o ato é grave**, mas não, na minha avaliação, diante dos segmentos envolvidos, capaz de abalar o pleito a ponto de invalidá-lo. [...] (Fl. 1997)

Então, o Tribunal *a quo* esgrimou com a potencialidade, que é o parâmetro da legislação superada. No parâmetro da legislação atual, o que se exige para condenações que tais é a gravidade (na quadra do abuso de poder para a própria configuração do ilícito e na da conduta vedada para a incidência da sanção mais severa). Parece-me que esse ato em si é grave, que é o aumento indiscriminado de trezentos e vinte e seis mil eleitores.

Então, ou não se aplica nem a multa se o ato é lícito, ou se aplica a multa e, nesse caso, também a cassação se o ilícito é grave, embora apenas para fins de inelegibilidade (mesmo a reflexa), porquanto já exaurido por inteiro o mandato.

Com o máximo respeito à corrente majoritária, pedindo vênia ao relator, voto no sentido de conhecer do recurso ordinário do *Parquet* e dar-lhe provimento para o fim de, ao lado da multa, assentar também a cassação, com a procedência integral da AIJE.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): Na verdade, são dois recursos.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Exatamente. Há o recurso de Luiz Fernando de Souza, que é o candidato apenado, e o recurso do Ministério Público, que busca agravar a sanção para acrescentar a cassação.

Dou provimento ao recurso do Ministério Público e desprovejo o do então governador.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhora Presidente, creio que nesse tema já há maioria formada. Nada obstante, o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto apresenta posicionamento divergente.

Trago a este Colegiado alguma reflexão sobre o pano de fundo da matéria. Nas eleições que estão em questão, segundo turno de 2014 no Estado do Rio de Janeiro, o candidato Luiz Fernando de Souza teve 4.343.298 votos. O candidato Marcelo Bezerra Crivella atingiu o *quantum* de 3.442.713 votos. Há uma diferença entre os dois candidatos de 900.585 votos, a metade disso significa 450.293 votos.

Cito esses dados para recolher do que pude examinar que foram enviados, durante o período vedado, e aprovados na Assembleia do Estado do Rio de Janeiro 24 projetos de lei concedendo aumento salarial para 70% dos servidores públicos estaduais em percentuais superiores à recomposição da inflação.

Foram beneficiados 336.535 funcionários e, pela via reflexa, suas respectivas famílias. É com esse cenário que se examina, aqui, a conduta, para analisá-la na perspectiva do art. 73, inciso VIII, da Lei das Eleições, vale dizer, o tema atinente a condutas vedadas aos agentes públicos em campanha – era o caso –, além de eventual prisma de abuso do poder político.

Como já aqui salientado, a Corte fluminense aplicou multa de R$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais), mas entendeu que não houve gravidade na conduta que permitisse aplicação da sanção de cassação. O relator apresentou o voto em 30 de setembro de 2015 propondo o conhecimento e a rejeição de ambos os recursos. Houve antecipação do pedido de vista e o feito foi devolvido à análise do Plenário em 13 de agosto de 2018 e hoje se retoma essa apreciação.

Entendo, Senhora Presidente, que a conduta – e assim tenho a compreensão do eminente Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – se

reveste de gravidade inequívoca e seria o caso de se aplicar a sanção de inelegibilidade. Como eu disse, foram beneficiados 336.535 funcionários, e a diferença para um eventual resultado diverso da eleição foi de quatrocentos e cinquenta mil, duzentos e noventa e três votos.

O problema, nada obstante essa compreensão, é que em 30 de dezembro do ano pretérito se deu o fim do mandato e a orientação que se colhe neste Tribunal – cito entre outros o Agravo Regimental no Recurso Especial nº 523-95 – é que há, por assim dizer, uma barreira com a finalização do mandato à imposição dessa respectiva sanção.

Mas deixo assentado que, sem embargo desse óbice, que a rigor não permite, portanto, ultrapassar a luz da compreensão atual, acompanho a percepção do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto no sentido de que se trata de conduta de inequívoca gravidade, diferentemente do que assentou a Corte Regional.

Do ponto de vista da sanção, diante da gravidade dessa conduta, caso não houvesse esse óbice, o caminho, efetivamente, seria aquele que o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto está a indicar. Todavia, com a finalização do mandato e a compreensão que se tem, considerando o término do mandato e, portanto, a prejudicialidade nas pretensões recursais, acompanho a percepção que esse Tribunal majoritariamente tem acerca dessa matéria.

Mas nada obstante esse óbice – até porque a maioria já se formou –, registro a percepção de que, ainda que haja dificuldade com a finalização do mandato e a compreensão da incidência da sanção, eu acompanho a divergência tal como o eminente Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto acaba de votar, pedindo vênia à relatoria.

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (presidente): Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, eu peço que explicite o provimento que Vossa Excelência dá ao recurso do Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA CARVALHO NETO: Senhora Presidente, guardo a compreensão de que estaríamos impedidos de aplicar essa pena, mas não de prover o recurso para acrescentar sanção que, embora não se aperfeiçoe no plano material por decurso do mandato eletivo, será fato gerador de inelegibilidade. Seria o provimento nos termos do pedido encetado no próprio recurso ordinário do Ministério Público para julgar procedente *in totum* a ação de investigação judicial eleitoral, reformando-se parcialmente o acórdão regional, no que até então limitado à sanção pecuniária.

VOTO (retificação)

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhora Presidente, a análise feita pelo Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e os argumentos expendidos pelo eminente Ministro Edson Fachin me fizeram perceber que a racionalidade e a razoabilidade do entendimento estariam no outro lado.

Parece mais claramente agora que os fatos apontados e julgados no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro apresentam um nível de gravidade que, somente agora, após ouvi-los, compreendo.

Senhora Presidente, eu realinho o meu voto, acompanhando as manifestações proferidas pelos dois ilustres ministros, no sentido de prover o recurso do Ministério Público Eleitoral.

EXTRATO DA ATA

RO nº 7634-25.2014.6.19.0000/RJ. Relator originário: Ministro João Otávio de Noronha. Redator para o acórdão: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Luiz Fernando de Souza (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros). Recorrido: Luiz Fernando de Souza (Advogados: Eduardo Damian Duarte – OAB: 106783/RJ e outros). Recorrido: Francisco Oswaldo Neves Dornelles (Advogados: Bruno Calfat – OAB: 105258/RJ e outros). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos parcialmente os Ministros João Otávio de Noronha, Luiz Fux e Admar Gonzaga, recebeu o recurso especial eleitoral interposto por Luiz Fernando de Souza como recurso ordinário, negando-lhe provimento, e deu provimento ao recurso ordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que redigirá o acórdão. Impedimento do Ministro Luís Roberto Barroso.

Votaram com o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto os Ministros Edson Fachin, Og Fernandes e Rosa Weber.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 9.4.2019.