Máquina pública e desinformação nas eleições presidenciais

Pedro Mendes Ferreira

As eleições para a Presidência da República representam a escolha mais importante da nossa democracia. Para que esse momento seja justo, todos os candidatos precisam disputar a preferência popular em condições equilibradas, princípio conhecido como igualdade de oportunidades. Quando quem está no poder usa a estrutura do governo em benefício próprio ou quando mensagens falsas se espalham de forma orquestrada, o eleitor perde a liberdade de decidir com base em fatos reais.

Este artigo explica, de modo direto e sem juridiquês, como a lei combate essas distorções. Veremos como o desvio de recursos públicos, os disparos em massa em redes sociais e a distribuição de auxílios às vésperas da votação prejudicam toda a sociedade, analisando também as duras sanções aplicadas pela Justiça Eleitoral para manter o processo eleitoral limpo.

1. Uso da Máquina Pública e Bens Estatais em Prol de Candidaturas

Para garantir que a disputa seja justa, a lei proíbe que governantes usem o peso do Estado para favorecer sua campanha ou a de seus aliados. O art. 73 da Lei 9.504/1997 lista condutas proibidas aos agentes públicos, como ceder ou utilizar prédios públicos, veículos oficiais, serviços e materiais pagos pelo erário, ou ainda desviar servidores públicos durante o horário de trabalho para atividades eleitorais. Quando prédios e funcionários sustentados pelos impostos de toda a população trabalham para um candidato específico, quem concorre contra o governo larga em nítida desvantagem.

Na prática, isso afeta diretamente o cidadão. Se recursos públicos destinados a áreas essenciais são canalizados para eventos que funcionam como comícios disfarçados, o interesse público é colocado em segundo plano. O governante que disputa a reeleição pode continuar exercendo suas funções normais e residir no palácio oficial, mas não pode transformar cerimônias cívicas abertas ou bens de acesso restrito em palanques partidários. A lei e a Justiça não aceitam a alegação de que o evento oficial e o ato de campanha estavam separados se ambos ocorreram no mesmo local e aproveitaram a mesma estrutura governamental.

Sobre a configuração de abuso de poder político decorrente do desvirtuamento de celebrações cívicas e da exploração de bens e símbolos estatais em pleito presidencial, o Tribunal Superior Eleitoral fixou entendimento no julgamento da Ação de Investigação Judicial Eleitoral 060097243:

EMENTA: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. ELEIÇÃO PRESIDENCIAL. BICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA. COMEMORAÇÃO OFICIAL. DESVIO DE FINALIDADE ELEITOREIRO. BENS, RECURSOS E PRERROGATIVAS PÚBLICAS. USO EM FAVOR DE CANDIDATURA. APROPRIAÇÃO SIMBÓLICA. GRAVIDADE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE. CHAPA NÃO ELEITA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INELEGIBILIDADE. 1. Trata–se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) destinada a apurar a ocorrência de abuso de poder político e econômico nas comemorações oficiais do Bicentenário da Independência em Brasília. 2. Em 07/09/2022, o governo federal realizou desfile cívico–militar na Esplanada dos Ministérios, em Brasília. Na sequência, os investigados realizaram comício em trio elétrico em via transversal àquela em que performado o desfile. A TV Brasil transmitiu entrevista com o primeiro investigado, ainda no Palácio da Alvorada, e fez a cobertura completa do evento. 3. Na hipótese, o autor alega o ato de campanha foi mesclado ao ato oficial, fazendo com que todo o aparato público envolvido, incluindo bens móveis e imóveis e servidores da Administração Pública Federal, viesse a ser usado em benefício da campanha dos investigados. Afirma também que houve apropriação simbólica do evento, de forma deliberada, com o objetivo de que a data cívica fosse elevada a marco da "luta do bem contra o mal", mote que o primeiro investigado associava ao enfrentamento contra seu principal adversário no pleito. 4. Em contrapartida, os investigados defendem que houve "clara diferenciação, com bordas cirúrgicas limpas e delimitadas", entre os atos oficiais de comemoração do Bicentenário da Independência. Acrescem que todas as candidaturas poderiam, de igual forma, ter se valido da data cívica, sendo lícito que o primeiro investigado mobilizasse sua base política, construída ao longo de anos, nessa ocasião. I. Preliminares Preliminar de exigência de formação de litisconsórcio passivo necessário com a União (suscitada pelos investigados). 5. É pacífica a jurisprudência no sentido da impossibilidade de pessoas jurídicas figurarem no polo passivo da AIJE. Precedentes. 6. Não existe uma "relação jurídica incindível" entre a União e o Presidente da República a impor que o ente federado litigue, na AIJE, ao lado do candidato.

Além da indevida mescla de interesses públicos e privados que deriva dessa proposta, seu acolhimento comprometeria, em definitivo, a celeridade e a economicidade, ao forçar a atuação processual de entes federados, autarquias, empresas públicas e fundações em toda e qualquer ação em que se apure finalidade eleitoral ilícita de atos praticados em nome do Poder Público. 7. Caso a União ou a Empresa Brasil de Comunicação entendesse que houve prejuízo ao patrimônio público em decorrência da determinação liminar para excluir de material produzido pela TV Brasil os trechos de promoção pessoal e eleitoral

do primeiro investigado do registro, poderia atuar na condição de terceiro prejudicado. Contudo, nenhuma das pessoas jurídicas adotou medida voltada para assegurar a veiculação do material, o que torna patente que não vislumbraram esse tipo de prejuízo. 8. Preliminar rejeitada. Preliminar de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário com responsáveis por movimentos cívicos (suscitada pelos investigados). 9. Na linha da jurisprudência do TSE, a viabilidade da AIJE não depende da inclusão, no polo passivo, de pessoas apontadas como responsáveis pela conduta abusiva, sem prejuízo de que figurem como litisconsortes facultativos dos candidatos beneficiários. 10. No caso, os investigados selecionaram alguns movimentos cívicos, a partir de notícia de jornal, afirmando que se tratava de litisconsortes passivos necessários, sem nem mesmo buscar identificar as pessoas envolvidas. Denota–se o pouco interesse em que efetivamente pudessem ser citados antes do término do prazo decadencial. 11. A propositura desta ação se sustenta diante da narrativa plausível do desvio de finalidade das comemorações oficiais, atribuído aos investigados, em proveito de sua campanha. 12. Preliminar rejeitada. Preliminar de violação ao devido processo legal por suposta inobservância ao art. 96–B da Lei nº 9.504/1997 (suscitada pelos investigados). 13. O art. 96–B da Lei nº 9.504/1997 dispõe que "[s]erão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá–las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira". 14. A jurisprudência do TSE é no sentido de que a reunião de feitos não é obrigatória, cabendo à relatora ou ao relator, respeitada a harmonia entre os julgados e o princípio da economia processual, avaliar sua oportunidade e conveniência. Precedente. 15. O Pleno do STF assentou, em controle concentrado de constitucionalidade, que a aplicação do art. 96–B da Lei nº 9.504/1997 pode ser afastada "no caso concreto sempre que a celeridade, a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), o bom andamento da marcha processual, o contraditório, a ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), a organicidade dos julgamentos e o relevante interesse público envolvido recomendarem a manutenção da separação" (ADI nº 5507, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 03/10/2022). 16. Na hipótese dos autos, foi reconhecida a conexão entre quatro ações que versam sobre alegados desvios nas comemorações do Bicentenário da Independência. Foram praticados atos instrutórios comuns, nas situações em que essa providência se mostrou benéfica à instrução. 17. A instrução conjunta foi suficiente para que três ações ficassem maduras para julgamento. A quarta ação, que tem objeto mais amplo e maior número de investigados, e envolve discussão quanto à eventual responsabilidade de cada um deles pelas condutas imputadas, teve prosseguimento, com exame de questões processuais particulares, análise de requerimentos e produção de provas. 18. Os investigados não conseguiram descrever qualquer prejuízo que a sistemática tenha acarretado na presente AIJE. Ainda assim, nas alegações finais, insistem que se adote uma rígida

"tramitação unificada". 19. A medida pretendida teria por único efeito prático postergar o julgamento das três ações inteiramente aptas para julgamento. A legitimidade ativa concorrente da AIJE foi concebida com vistas a melhor proteger os bens jurídicos eleitorais e não pode ser transformada em fonte de riscos lotéricos. 20. O art. 96–B da Lei nº 9.504/1997 não impõe a forma pela forma. Sua principal diretriz é a necessidade da prolação de decisões coerentes sobre os mesmos fatos e à luz das mesmas provas (julgamento secundum eventum probationis). Descabe invocar o dispositivo para produzir o resultado, ilógico, de fazer com que ações já plenamente instruídas e aptas para julgamento, à luz da controvérsia nelas posta, fiquem paralisadas. 21. Ausente demonstração de nulidade processual ou de efetivo prejuízo à defesa dos investigados, evidencia–se que o requerimento de retirada do feito de pauta, para "unificação da tramitação das ações", tem caráter meramente protelatório. 22. Preliminar rejeitada. 23. Indeferido o requerimento de retirada do feito da pauta de julgamento. Preliminar de cerceamento de defesa em função de indeferimento da oitiva de testemunhas (suscitada pelos investigados) 24. A invocação, genérica, de que a prova testemunhal é sempre cabível não é suficiente para assegurar o deferimento de qualquer requerimento desta natureza. Cabe à parte demonstrar a utilidade e a pertinência das provas que requer, o que deve ser feito em cotejo com aspectos relevantes da controvérsia. 25. O art. 454 do CPC elenca autoridades às quais se concede regime especial de inquirição como testemunhas. Não se trata de privilégio, mas de prerrogativa que atenta para a envergadura do cargo ocupado, a preservação da segurança pessoal e o não prejuízo do desempenho das funções públicas. 26. A aplicação do regime de oitiva de autoridades, mesmo com ajustes para acomodá–lo à celeridade própria das ações eleitorais, envolve organização complexa, com impactos sobre a marcha processual. Os incisos do art. 454 do CPC não podem se transformar em um catálogo de opções utilizado para retardar o trâmite da ação, à míngua de justificativa razoável e proporcional que demonstre a necessidade da oitiva. 27. Por isso, a indicação dessas autoridades como testemunhas deve se amparar em fatos relevantes que efetivamente dependam de seu particular conhecimento. Chega–se a essa conclusão por simples desdobramento da boa–fé objetiva, pois seria impensável que essas pessoas pudessem ser convocadas a testemunhar a respeito dos mais diversos aspectos de fatos comuns presenciados, em quaisquer ações, ao alvedrio de terceiros. 28. No caso, os investigados arrolaram como testemunhas um Ministro do TST, um Conselheiro do CNJ e o Embaixador do Cabo Verde. Alegou que pretendiam demonstrar que houve cisão do evento oficial e político em Brasília, e que a participação do segundo investigado foi episódica. 29. O ato oficial recebeu cobertura integral da TV Brasil, que se estende até o momento que o primeiro investigado deixa a tribuna de honra e, já sem a faixa presidencial, cumprimenta o público, enquanto se dirige para o local em que faria comício. A

participação do segundo investigado também foi registrada em vídeo. Os investigados tiveram deferidos outros nove requerimentos de oitiva de testemunhas, inclusive o ex–Ministro Chefe da Casa Civil, o ex–Ministro da Defesa e o Governador do Distrito Federal. Há farta prova documental nos autos. 30. Os investigados não apontaram qualquer episódio relevante, não registrado em vídeo ou corroborado por outro meio de prova, que seria de especial conhecimento das autoridades vinculadas ao TST, ao CNJ e à República do Cabo Verde, que compareceram como meros convidados. Ademais, não caberia a tais autoridades emitir opinião sobre o evento, uma vez que testemunhas depõem sobre fatos. 31. As oitivas pretendidas estavam desconectadas da finalidades jurídicas da iniciativa probatória das partes. O indeferimento de prova impertinente, fadada a produzir efeitos protelatórios, não caracteriza cerceamento de defesa. 32. Preliminar indeferida. II. Mérito Premissas de julgamento 33. O abuso de poder político se caracteriza como o ato de agente público (vinculado à Administração ou detentor de mandato eletivo) praticado com desvio de finalidade eleitoreira, que atinge bens e serviços públicos ou prerrogativas do cargo ocupado, em prejuízo à isonomia entre candidaturas. 34. O núcleo fático do abuso de poder político pode recair sobre condutas vedadas aos agentes públicos, cuja tipificação se assenta em presunção legal de que as práticas descritas são "tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais" (art. 73, caput, da Lei nº 9.504/1997). 35. A cessão ou uso de bens móveis ou imóveis da administração pública em benefício de campanhas eleitorais vedados pelo art. 73, I, Lei nº 9.504/97, visa impedir que agentes públicos se beneficiem eleitoralmente da prerrogativa de acesso a espaços em função do cargo ocupado. Precedentes. 36. A vedação de cessão de servidor público para prestar serviços à campanha durante o horário de expediente normal (art. 73, III, Lei nº 9.504/1997) deve ser interpretada sopesando–se a moralidade pública e a liberdade de manifestação política. Desse modo, "para a incidência da vedação [...], é necessário que se verifique o uso efetivo do aparato estatal em prol de determinada campanha", inexistindo restrição ao "mero engajamento eleitoral de servidor público, fora do exercício das atribuições do cargo" (AgInt em AI nº 126–22, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 16/08/2019). 37. Em julgado atinente às Eleições 2022, assinalou–se que o reconhecimento do desvio de finalidade eleitoreiro de bens, serviços e prerrogativas da Presidência da República, para fins de configuração do abuso de poder político, não depende da comprovação de emprego de recursos patrimoniais elevados. A exploração eleitoral de símbolos do Poder Público afeta bens impassíveis de serem estimados financeiramente e transmite sentidos perceptíveis pelo eleitorado que podem redundar em quebra de isonomia (AIJE nº 0600814–85, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 01/08/2023). 38. O abuso de poder econômico configura–se com a utilização de recursos financeiros com o intuito de conferir vantagem indevida a

determinada candidatura. O poder econômico, ao contrário do poder político em sentido estrito, mostra–se difuso e disperso na sociedade. Isso aumenta as variáveis objetivas e subjetivas para a configuração do abuso de poder econômico. 39. A gravidade é elemento típico das práticas abusivas, que se desdobra em um aspecto qualitativo (alto grau de reprovabilidade da conduta) e outro quantitativo (significativa repercussão em um determinado pleito). Seu exame exige a análise contextualizada da conduta, que deve ser avaliada conforme as circunstâncias da prática, a posição das pessoas envolvidas e a magnitude da disputa. 40. Assim, o desvio de finalidade eleitoreiro de comemorações festivas, envolvendo bens públicos materiais e imateriais, inclusive de valor simbólico, serviços públicos e prerrogativas decorrentes do exercício do cargo, dentre as quais o acesso a locais específicos, pode caracterizar conduta vedada pelo art. 73, I e III, da Lei nº 9.504/1997. A depender do vulto dos bens simbólicos ou dos valores investidos ou estimados, em cotejo com a reprovabilidade da conduta e a magnitude do pleito, o desvio pode configurar abuso de poder político e econômico. 41. A responsabilidade de candidatas e candidatos por seus atos observa o modelo da accountability. Ao se habilitarem para concorrer às eleições, essas pessoas se sujeitam a ter suas condutas rigorosamente avaliadas com base em padrões democráticos, calcados na isonomia, na normalidade eleitoral, no respeito à legitimidade dos resultados e na liberdade do voto. Esse regime é também inerente à atuação dos agentes públicos, submetidos à legalidade estrita. 42. A inelegibilidade decorrente da prática de abuso é sanção personalíssima, que se impõe "a quantos hajam contribuído para a prática do ato [abusivo]" (art. 22, XIV da LC nº 64/1990). Essa contribuição deve, portanto, ser avaliada considerando–se a conduta de cada pessoa frente ao padrão de comportamento que lhe era exigível. Assim: 42.1 No caso do abuso de poder político, a identificação do agente público responsável observa a parcela de poder detida e que foi empregada em desvio de finalidade, não se excluindo desse desenho o poder indevidamente apropriado por terceiros em decorrência de tráfico de influência ou outras condutas contrárias aos princípios republicano e da impessoalidade; e 41.2 No caso do abuso de poder econômico, a pulverização da origem de recursos não exclui a responsabilidade individual se da acumulação de condutas similares decorrer contribuição relevante para a consecução do ilícito. Fixação da moldura fática 43. A prova dos autos demonstra, de forma inequívoca, que os investigados buscaram fazer do Bicentenário da Independência e das comemorações oficiais da data cívica um potente fator de mobilização eleitoral. A narrativa apresentada foi a de que a presença dos apoiadores dos candidatos, ao lado das Forças Armadas, tornaria o ato decisivo na "luta do bem contra o mal", imagem que o primeiro investigado evocava como mote na disputa contra seu principal adversário no pleito. 44. A estratégia remonta ao menos à convenção partidária do Partido Liberal – PL, realizada em 24/07/2022, quando o então Presidente da República, que se

lançava oficialmente à reeleição, comanda o comparecimento ao 7 de setembro como forma de mostrar o "poder da maioria", incitando oposição ao Poder Judiciário. 45. Na ocasião, o primeiro investigado se valeu da expressão "vamos às ruas pela última vez" para disparar um sentimento de urgência, associado a uma imaginária necessidade de atuação de seus apoiadores "para lutar por nossa liberdade e pela nossa pátria", supostamente ameaçada por Ministros do STF, denominados "poucos surdos de capa preta". 46. Em 30/07/2022, na convenção do Republicanos, o primeiro investigado intensificou a narrativa, anunciando que iria levar as Forças Armadas e as forças auxiliares, na data cívica, para desfiliar em Copacabana, local em que tradicionalmente seus apoiadores se reúnem. A alteração só lhe seria possível por ser, então, Presidente da República. O pré–candidato insiste na imagem de militares "ao lado do nosso povo" para exigir "paz, democracia, transparência e liberdade" e encerra a mensagem com seu slogan da campanha. 47. O comando reverberou para além das citadas convenções. Emissora de televisão deu destaque a longos trechos dos discursos. O material foi explorado na propaganda eleitoral de candidatos proporcionais divulgada na internet, com convocações que associavam a simbologia da data cívica, pautas ideológicas, motes distorcidos como "a independência contra o comunismo" e o apoio à candidatura dos investigados. 48. Em 06/09/2022, os investigados veicularam inserção de propaganda eleitoral em televisão na qual o primeiro investigado convoca "as famílias para "irem às ruas comemorar os 200 anos da nossa Independência" e divulga locais e horários em que estaria em Brasília e no Rio de Janeiro. Os horários coincidem com o das comemorações oficiais. 49. Os fatos demonstram a inequívoca difusão de mensagem direcionada a associar a comemoração do Bicentenário, e todo seu simbolismo, à campanha dos investigados, dentro de uma concepção de patriotismo militarizado fortemente explorada no pleito para manter a mobilização passional de suas bases. 50. O primeiro investigado, com ciência e conivência do segundo investigado, se dirigiu a seus apoiadores como "maioria" à qual pertencia a data cívica, instigando–os a combater ameaças imaginárias à liberdade da nação, atribuídas a seus adversários no pleito. O Chefe de Estado, fazendo as vezes de candidato, ou vice–versa, não deixou qualquer espaço para que o pluralismo político coubesse na comemoração cívica. 51. A cobertura do Bicentenário da Independência pela TV Brasil durou aproximadamente 4 horas, sendo possível identificar ao menos dois momentos em que se produziram dividendos eleitorais para os investigados. 52. No primeiro deles, ainda no Palácio da Alvorada, o primeiro investigado, trajando a faixa presidencial, direcionou a entrevista concedida à emissora pública para promover seu governo e difundir pautas eleitoreiras, assumindo nítido papel de candidato em campanha pela reeleição. Em referência indireta e inequívoca ao pleito próximo, o suposto ressurgimento do patriotismo foi explorado para dirigir ao público mensagens como "o que está em jogo é a nossa liberdade, é o nosso

futuro" e que "o Brasil é nosso, nós sabemos o que queremos". 53. O segundo momento em que há indevida divulgação da figura do primeiro investigado ocorre ao final do evento. É possível ouvir a mestre de cerimônias comunicar que está encerrado o desfile, mas as câmeras da emissora governamental passam a enfocar o primeiro investigado, depois de descer da tribuna de honra e sem a faixa presidencial, transitando junto à população, enquanto se dirige para o trio elétrico no qual iria realizar comício. 54. Os apresentadores se mostram desconcertados e tentam tratar as imagens como uma continuidade da atuação do Chefe de Estado. Quando a transmissão desse momento é enfim interrompida, um dos militares presentes no estúdio, que lá estava para comentar o desfile cívico–militar, finaliza sua participação com a fala "espero [...] que possamos decidir que tipo de nação queremos para o futuro". 55. O vídeo disponibilizado no canal de YouTube da TV Brasil conta com quase 400.000 visualizações. 56. Além desses elementos frontais de promoção à figura política do primeiro investigado, destaca–se que: a) esteve presente à tribuna de honra ao menos um empresário de forte identificação eleitoral com o primeiro investigado, posicionado em local de precedência em relação a autoridades para acompanhamento do desfile cívico–militar, inclusive o Presidente de Portugal; b) o segundo investigado, embora não possuísse cargo no governo, participou, ao lado do então Vice–Presidente e dos comandantes das Forças Armadas, do momento solene em que o ex–Presidente da República autoriza o início do desfile da Independência; e c) o desfile cívico–militar foi encerrado pela passagem de tratores, representativos do agronegócio. 57. A participação dos tratores no desfile ocorreu por iniciativa do Movimento Brasil Verde e Amarelo, que logrou ter atendido seu singelíssimo pedido, dirigido ao Ministério da Defesa por meio de ofício em que o movimento se descreve como "patriótico em sua essência", e justificado pelo "intento de contribuir para a comemoração dos 200 anos de Independência". 58. O Movimento Brasil Verde e Amarelo também pediu a instalação de um trio elétrico na área de segurança da Esplanada dos Ministérios. Nesse caso, a solicitação foi dirigida ao Governo do Distrito Federal, em 19/08/2022. O movimento informou que o objetivo era "viabilizar a participação do Exmo. Sr. Presidente da República neste ano comemorativo pelos 200 anos da independência do Brasil". 59. É fato notório que o trio elétrico foi efetivamente instalado no local e que dele foi realizado o comício do primeiro investigado. A distância entre o palanque do desfile oficial e o ponto em que ficou o trio elétrico é de aproximadamente 350 metros, e foi percorrida a pé pelo primeiro investigado. 60. A prova documental demonstra que a realização do Desfile Cívico–Militar em Brasília, considerando–se o seu porte vultuoso e a projeção de um público superior ao dos anos anteriores, implicou em gastos de ao menos R$ 12.585.535,19 (doze milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e trinta e cinco reais e dezenove centavos). Subsunção dos fatos às premissas de julgamento 61. A "prova robusta", necessária para a condenação

em AIJE, equivale ao parâmetro da prova "clara e convincente" (clear and convincing evidence). 62. A tríade para apuração do abuso – conduta, reprovabilidade e repercussão – se perfaz diante de: a) prova de condutas que constituem o núcleo da causa de pedir; e b) elementos objetivos que autorizem: b.1) estabelecer um juízo de valor negativo a seu respeito, de modo a afirmar que são dotadas de alta reprovabilidade (gravidade qualitativa), e b.2) inferir com necessária segurança que essas condutas foram nocivas ao ambiente eleitoral (gravidade quantitativa). 63. Na hipótese, está demonstrado que o uso ostensivo da propaganda em televisão e das convenções eleitorais para convocar apoiadores dos investigados para que comparecessem às comemorações do Bicentenário da Independência, em 07/09/2022, foi direcionada a induzir a confusão entre atos oficiais e atos eleitorais. 64. Esse direcionamento se fez explorando motes de campanha, situando a festividade do Bicentenário na narrativa mais ampla de luta pela liberdade, banimento do mal e triunfo de um patriotismo militarizado, com a qual o primeiro investigado continuamente mobilizou suas bases. Linguagem e símbolos foram antecipadamente explorados para impor uma identificação restrita entre a data cívica e a candidatura dos investigados, bem como acionar o sentimento de urgência da ocupação das ruas "pela última vez", como grande mostra de poder e popularidade do ex–Presidente da República. 65. Comprovou–se a indevida mescla entre atos oficiais e eleitorais em Brasília/DF, que se consumou por iniciativa do ex–Presidente da República ou por sua determinação ou conivência, uma vez que: 65.1 A entrevista concedida no Palácio da Alvorada à TV Brasil, transmitida ao vivo e intencionalmente direcionada para promoção da candidatura, foi concedida com a faixa presidencial e no espaço do bem público de acesso restrito ao Presidente, ambos bens de importância simbólica elevada; 65.2 O primeiro investigado, trajando a faixa presidencial, quebrou o protocolo e, ao chegar ao local do desfile, dirigiu–se para cumprimentar o público, criando oportunidade para ser saudado e demonstrar o êxito de seu protagonismo pessoal para mobilizar o público, fato que não chega a ser negado pela defesa; 65.3 O segundo investigado, o Movimento Brasil Verde e Amarelo e empresário apoiador da chapa tiveram acessos privilegiados, somente justificáveis à luz de interesses eleitoreiros, para participar da solenidade oficial; e 65.4 O Movimento Brasil Verde e Amarelo obteve, também, a privilegiadíssima autorização para adentrar o perímetro de segurança do evento e instalar trio elétrico na Esplanada dos Ministérios, a poucos metros do local do desfile oficial, circunstância essencial para que se lograsse o intento de que o comício eleitoral fosse, para o público, um momento contínuo em relação ao ato oficial; 66. O sequenciamento entre o ato oficial e o ato eleitoral, no mesmo espaço público, gerou para o público presente a percepção de que se tratava de dois momentos da campanha dos investigados. No primeiro, de construção da imagem (celebração oficial), foram exaltados os valores patriótico–militares dos quais o primeiro investigado

pretendeu a todo tempo expressamente se apoderar. No segundo, de tradução da imagem (comício), o candidato finalmente se dirigiu verbalmente ao público para apresentar sua reeleição como única e necessária correspondência àqueles valores. 67. A retirada da faixa ao final do ato oficial, nesse contexto, não confere "bordas cirúrgicas" a dois atos, mas, sim, assinala uma transição entre dois momentos de um mesmo e grandioso evento. Funciona até mesmo como catalisador das expectativas, pois sinaliza que o candidato estaria livre para falar, criticar adversários, estimular a militância e pedir votos. 68. O desvio de recursos, bens e serviços públicos em favor da campanha restou evidenciado, diante dos vultosos recursos efetivamente apurados para custear o desfile cívico–militar em Brasília e da apropriação de bens simbólicos, de dimensão inestimável, uma vez que envolve desde o uso eleitoral de imagens em propaganda eleitoral até a incalculável representatividade da data cívica intencionalmente capturada como elemento de mobilização política. 69. As condutas se revelaram graves, do ponto de vista qualitativo, tendo em vista que são dotadas de alta reprovabilidade, considerando–se o envolvimento direto dos candidatos investigados e os severos impactos decorrentes da apropriação simbólica da data cívica e da ausência de freios para potencializar os ganhos eleitorais da chapa. 70. Também está demonstrada a gravidade quantitativa, diante da gigantesca repercussão sobre o pleito, que pode ser ilustrada pelo êxito em criar condições para dominância do espaço do ato oficial por apoiadores dos investigados, pelo acirramento do patriotismo militarizado como fator de radicalização política e pelo uso de meios de comunicação (mídia tradicional, inclusive emissora pública, e internet) para difundir perante o eleitorado a apropriação da coisa pública. 71. Conclui–se pela configuração das condutas vedadas pelo art. 73, I e III, da Lei nº 9.504/1997, com gravidade suficiente para preencher o núcleo típico do abuso de poder político e do abuso de poder econômico. 72. O primeiro investigado teve decisiva atuação, como Presidente da República candidato à reeleição, para a consecução do objetivo ilícito. Era ele o agente público detentor do poder político que se irradiou em todos os atos, seja em virtude da prática pessoal, seja por ordem direta sua ou de seu alto escalão, seja, ainda, por sua franca conivência e proveito eleitoreiro com situações escandalosas, como a colocação de trio elétrico a poucos metros da tribuna de honra, em perímetro que obviamente estava isolado para o evento. 73. No que se refere ao segundo investigado, sua posição não se resume à de beneficiário como componente da chapa. Houve efetiva atuação, a revelar não apenas a absoluta conivência com os ilícitos, mas também a conveniência de assumir um papel estrategicamente relevante sem jamais chegar a disputar os holofotes com o titular da chapa. 74. Destaque–se que o segundo investigado, general reformado com profunda compreensão da relevância dos bens simbólicos da República que foram apropriados, ocupou cargos relevantes no governo do primeiro investigado, inclusive o de Ministro da Defesa à época em que sua pasta assumiu a coordenação do desfile

cívico–militar; foi coordenador de campanha; estava no palco durante o discurso feito pelo primeiro investigado a convenção do Partido Liberal e adotou postura conivente e satisfeita com a associação da campanha ao Bicentenário; participou do momento solene de autorização do início do desfile, ao lado do então Vice–Presidente, cargo que estava disputando; era responsável direto pela conteúdo da inserção de propaganda eleitoral do dia 06/07/2022; e manteve em seu perfil em rede social material que fez uso irregular de imagens do ato oficial em Brasília. III. Dispositivo 75. Preliminares rejeitadas. 76. Pedidos julgados parcialmente procedentes, para condenar os investigados, Jair Messias Bolsonaro e Walter Souza Braga Netto, pela prática de abuso de poder político e econômico nas Eleições 2022 e, em razão de sua responsabilidade direta e pessoal por condutas ilícitas praticadas em benefício de suas candidaturas, declarar a inelegibilidade de ambos pelos 8 (oito) anos seguintes ao pleito de 2022. 77. Cassação do registro de candidatura dos investigados prejudicada, exclusivamente em virtude de a chapa beneficiária das condutas abusivas não ter sido eleita, sem prejuízo de reconhecer–se os benefícios eleitorais ilícitos auferidos por ambos os investigados. 78. Comunicação imediata da decisão à Secretaria da Corregedoria–Geral Eleitoral para que, independentemente da publicação do acórdão, promova a devida anotação no histórico dos investigados, no Cadastro Eleitoral, da hipótese de restrição a sua capacidade eleitoral passiva. 79. Determinação de envio de comunicações à Procuradoria–Geral Eleitoral e ao Tribunal de Contas da União, para ciência e providências que entenderem cabíveis.Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº060097243, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 20/03/2024.

O entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral assenta que a exploração indevida da máquina pública não requer prejuízo financeiro direto para macular o pleito. A apropriação de símbolos oficiais e de espaços governamentais transmite ao eleitorado uma mensagem de confusão entre Estado e candidatura, provocando inequívoca quebra da igualdade que vicia o processo democrático. Em resumo: bens e serviços públicos pertencem a toda a sociedade e jamais podem ser capturados para promover quem já ocupa o poder.

2. Ecossistema Digital, Disparos em Massa no WhatsApp e Desinformação

Com o avanço da tecnologia, grande parte da campanha eleitoral passou a acontecer na internet e nos aplicativos de mensagens instantâneas. Todo cidadão tem o direito de manifestar suas opiniões políticas e defender seus candidatos preferidos nas redes sociais. Contudo, para evitar que o poder econômico domine o ambiente virtual, a lei permite o impulsionamento pago de publicações apenas quando contratado diretamente por candidatos e partidos,

sendo expressamente proibido o anonimato e o patrocínio de propaganda por terceiros.

O problema ganha gravidade nos aplicativos de mensagens privadas como o WhatsApp, quando redes organizadas contratam serviços ilegais para realizar disparos em massa de notícias falsas e desinformação. No cotidiano, essa prática atinge diretamente o cidadão, que recebe em grupos de família e de amigos conteúdos alarmistas criados para gerar ódio, medo e desconfiança infundada no processo eleitoral. Quando esquemas clandestinos de mensagens em massa são financiados para atacar adversários e desinformar o público, configura-se abuso do poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social.

A caracterização da disparidade informacional provocada por disparos massivos em mensagens instantâneas foi enfrentada pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento das Ações de Investigação Judicial Eleitoral 0601968-80.2018.6.00.0000 e 0601771-28.2018.6.00.0000:

EMENTA: AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL 0601968–80.2018.6.00.0000 – CLASSE 11527 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Nº 0601771–28.2018.6.00.0000 – CLASSE 11527 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2018. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. VICE–PRESIDENTE. TERCEIROS. PRELIMINARES. REJEIÇÃO. TEMA DE FUNDO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. ART. 22 DA LC 64/90. UTILIZAÇÃO. SERVIÇOS. DISPAROS EM MASSA. APLICATIVO DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS (WHATSAPP). BENEFÍCIO. CANDIDATURAS. PROPOSTA DE TESE. CASO DOS AUTOS. ELEMENTOS DE PROVA. CIRCUNSTÂNCIAS. INDÍCIOS. COMPROVAÇÃO. DISPAROS. EXAME. GRAVIDADE DOS FATOS. AUSÊNCIA. ELEMENTOS ESSENCIAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ações de Investigação Judicial Eleitoral – AIJEs 0601968–80 e 0601771–28 – ajuizadas em desfavor da chapa presidencial eleita em 2018 e de terceiros, versando sobre a prática de abuso do poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social, nos termos do art. 22 da LC 64/90. JULGAMENTO CONJUNTO. POSSIBILIDADE. 2. Cabível o julgamento conjunto, conforme o art. 96–B da Lei 9.504/97 e a jurisprudência, e na linha do parecer ministerial. 3. As demandas foram ajuizadas pela mesma parte e têm como ponto de partida a mesma conduta: disparos em massa de mensagens de whatsapp , no período de campanha, em benefício da chapa vencedora, mediante conteúdo desfavorável aos seus principais adversários políticos. São pontuais as distinções entre a inicial de uma e de outra ação, diferenciando–se em aspectos somente colaterais do fato tido como principal. PRELIMINARES. REPRESENTADOS. REJEIÇÃO. 4. Não há falar em inépcia da inicial quando descritos os fatos e os fundamentos do pedido e corroborada

com início de prova documental, possibilitando à parte contrária o efetivo exercício do direito de defesa, como ocorreu na espécie. Precedentes. 5. Rejeita–se a preliminar de ilegitimidade passiva do titular da chapa eleita, sendo a princípio possível a cassação do diploma ainda que não tenha participado diretamente do ilícito, pois os bens jurídicos tutelados pelos arts. 14, § 9º, da CF/88 e 22 da LC 64/90 são a normalidade e a legitimidade do pleito. Precedentes. 6. A descrição fática contida na inicial apresenta de modo suficiente o suposto liame entre a conduta e os sócios das empresas em tese contratadas para realizar os disparos em massa, estando assim configurada a legitimidade passiva. 7. Preliminares arguidas pelos representados que, em verdade, guardam nítida relação com o tema de fundo: (a) falta de interesse processual; (b) incompetência da Justiça Eleitoral. 8. Não há falar em litispendência entre as AIJEs 0601968–80 e 0601771–28, tendo em vista as distinções – ainda que sutis – quanto aos fatos e a composição do polo passivo. 9. Não se configurou o cerceamento de defesa arguido por um dos representados, segundo o qual teria sido exíguo o prazo para alegações finais e exame das provas oriundas dos Inquéritos 4.781 e 4.828. A hipótese é exatamente inversa, pois se concederam dez dias para manifestação face aos dois dias previstos no art. 22, X, da LC 64/90. Ademais, impugnou–se de forma detalhada o conteúdo dos documentos, tecendo–se as considerações jurídicas e de fato que se entenderam cabíveis, a denotar ausência de prejuízo. PRELIMINAR. AUTORA. PRODUÇÃO DE PROVAS. 10. A autora, nas alegações finais, renovou os pedidos anteriores de produção de provas e requereu a colheita de novas com base nos documentos que vieram aos autos a partir dos Inquéritos 4.781 e 4.828, oriundos do Supremo Tribunal Federal. 11. No caso específico, a matéria confunde–se com o próprio mérito, quando se apreciará em que medida tais provas, caso deferidas, efetivamente influenciariam no julgamento das ações. TEMA DE FUNDO. DISPAROS EM MASSA. MENSAGENS. WHATSAPP . COMPROVAÇÃO. 12. A controvérsia reside na alegada prática de abuso do poder econômico e no uso indevido dos meios de comunicação social, nos termos do art. 22 da LC 64/90, com supedâneo em disparos em massa de mensagens de whatsapp , durante o período de campanha, em benefício da chapa vencedora das Eleições 2018, em prejuízo dos seus principais adversários políticos. 13. Ao menos desde o início da campanha o foco dos representados cingiu–se à mobilização e captação de votos mediante aplicações tecnológicas de internet, incluídas ferramentas de mensagens instantâneas. A conduta assumiu contornos de ilicitude a partir do momento em que se utilizaram essas ferramentas para minar indevidamente candidaturas adversárias, em especial dos segundos colocados. 14. Conjunto probatório sólido, composto de início por manifestação e documentos da Whatsapp Inc. , nos seguintes termos: (a) constatou–se em outubro de 2018 que as empresas Yacows, SMSMarket, Quick Mobile Desenvolvimento e Serviços Ltda. e Croc Services Soluções de Informática

Ltda. – referidas nas iniciais – ofereciam serviços de disparos em massa de mensagens, em afronta aos seus termos de serviços; (b) os anúncios nos sítios eletrônicos revelam preocupante e espantoso potencial de divulgação de mensagens, a exemplo do funcionamento em três turnos de trabalho e de até 75 mil envios diários (afora as replicações pelos usuários); (c) identificaram–se, durante a campanha, comportamentos concretos indicativos de disparos em massa por duas das empresas, o que ensejou o banimento de contas a elas associadas. 15. Relevantes elementos colhidos nos Inquéritos 4.781 e 4.828, em trâmite na Suprema Corte, que jogam nova luz sobre o caso. Inúmeras provas documentais e testemunhais corroboram a assertiva de que, no mínimo desde 2017, pessoas próximas ao hoje Presidente da República atuavam de modo permanente, amplo e constante na mobilização digital de eleitores, tendo como modus operandi ataques a adversários políticos, a candidatos e, mais recentemente, às próprias instituições. 16. É fato notório, a atrair a incidência do art. 23 da LC 64/90, que o uso da ferramenta whatsapp constituiu relevante estratégia de comunicação dos representados nas Eleições 2018, sendo objeto de matérias, estudos e pesquisas de especialistas e institutos independentes a esse respeito. 17. O conjunto probatório das AIJEs 0601968–80 e 0601771–28 não deixa margem para dúvidas de que a campanha dos vencedores das eleições presidenciais de 2018 assumiu caráter preponderante nos meios digitais, mediante utilização indevida, dentre outros, do aplicativo de mensagens whatsapp para promover disparos em massa em benefício de suas candidaturas, valendo–se de estrutura organizada e capilarizada composta por apoiadores e pessoas próximas ao primeiro representado. PROPOSTA. TESE. DISPAROS EM MASSA. APLICATIVOS DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS. POSSIBILIDADE. ENQUADRAMENTO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 18. Os arts. 1º, II e parágrafo único, e 14, § 9º, da CF/88, além dos arts. 19 e 22 da LC 64/90 revelam como bens jurídicos tutelados a paridade de armas e a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições. 19. O abuso de poder econômico configura–se pelo uso desmedido de aporte patrimonial que, por sua vultosidade e gravidade, é capaz de viciar a vontade do eleitor, desequilibrando a lisura do pleito. Precedentes. 20. A internet, incluídas as aplicações tecnológicas de mensagens instantâneas, enquadra–se no conceito de "veículos ou meios de comunicação social" a que alude o art. 22 da LC 64/90. Além de o dispositivo conter tipo aberto, a Justiça Eleitoral não pode ignorar a realidade: é notório que as Eleições 2018 representaram novo marco na forma de realizar campanhas, com claras vantagens no uso da internet pelos atores do processo eleitoral, que podem se comunicar e angariar votos de forma mais econômica, com amplo alcance e de modo personalizado mediante interação direta com os eleitores. 21. Proposta de tese: o uso de aplicações digitais de mensagens instantâneas, visando promover disparos em massa, contendo desinformação e inverdades em prejuízo de adversários e em benefício de

candidato, pode configurar abuso de poder econômico e/ou uso indevido dos meios de comunicação social para os fins do art. 22, caput e XIV, da LC 64/90. GRAVIDADE. ART. 22, XVI, DA LC 64/90. CASO DOS AUTOS. AUSÊNCIA. ELEMENTOS ESSENCIAIS. ASPECTOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA CONDUTA. LONGA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO. 22. Definida a tese no sentido de ser possível enquadrar condutas como a dos autos no conceito de abuso do poder econômico ou de uso indevido dos meios de comunicação social, cabe aferir, na hipótese em exame, o último elemento para sua efetiva caracterização, qual seja, a gravidade dos fatos. 23. Nos termos do art. 22, XVI, da LC 64/90, para se configurar o ato abusivo não se requer "a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição", mas sim "a gravidade das circunstâncias que o caracterizam", de acepção mais ampla. 24. No caso, a despeito dos disparos em massa, ainda assim os inúmeros elementos de prova produzidos não permitem aferir aspectos quantitativos e qualitativos essenciais para a gravidade: (a) teor das mensagens e, nesse contexto, se continham propaganda negativa ou informações efetivamente inverídicas; (b) de que forma o conteúdo repercutiu perante o eleitorado; (c) alcance do ilícito em termos de mensagens veiculadas; (d) grau de participação dos candidatos nos fatos; (e) se a campanha foi financiada por empresas com essa finalidade. 25. Segundo a Whatsapp Inc. , em manifestação de 20/11/2019 – mais de um ano após as Eleições 2018 – o armazenamento de registros de usuários perdura pelo prazo máximo de seis meses, e mesmo assim de forma limitada. Ainda assim, não seria possível saber ao certo o teor das mensagens, o modo pelo qual o conteúdo repercutiu perante o eleitorado e seu alcance quanto aos disparos efetuados. 26. A tentativa de fixar esses parâmetros sem base probatória mínima equivale a meras ilações sobre os fatos, o que não permite a condenação, nos termos do art. 23 da LC 64/90 e da jurisprudência. Deve ser clara a linha divisória entre os elementos indiciários amparados em lastro probatório mínimo – o que permitiu assentar a existência de disparos em massa – e, de outra parte, as presunções sem nenhum respaldo nas provas, no que se enquadram as questões relativas ao teor das mensagens, sua amplitude e sua repercussão. 27. No que concerne à participação nos ilícitos, embora presentes indícios de ciência pelo hoje Presidente da República, a falta de outros elementos mínimos quanto ao teor dos disparos em massa e à sua repercussão comprometem sobremaneira a análise desse fator. Cuida–se de aspecto qualitativo que, embora deva ser levado em conta, não sobrevive isoladamente. 28. No que toca ao financiamento da campanha por empresas visando patrocinar o ilícito, além da já destacada problemática quanto ao teor e ao alcance dos disparos em massa, também não se extrai dos autos, com segurança, a prática dessa conduta. 29. O deferimento de quaisquer das provas requeridas pela parte autora em suas alegações finais não teria efeitos práticos que permitissem aquilatar a gravidade dos fatos, tratando–se de

providências ou inócuas ou que visam demonstrar a existência dos disparos em massa nas Eleições 2018 em benefício dos representados, o que, contudo, já se reconheceu. 30. Nesse sentido: (a) descabe juntar cópia integral do Inquérito 4.871, pois o Relator na Suprema Corte teve o cuidado de enviar ao Tribunal Superior Eleitoral as provas que poderiam repercutir no julgamento; (b) inexiste justificativa plausível para nova oitiva de um dos parlamentares ouvidos, cujas declarações já foram consideradas para assentar os disparos em massa; (c) as demais oitivas e provas pretendidas em nada esclareceriam os três principais elementos que poderiam denotar a gravidade (o teor das mensagens, o modo pelo qual o conteúdo repercutiu perante o eleitorado e o seu alcance). 31. Em suma, ainda que as tais provas fossem deferidas, a parte autora não lograria solucionar a decisiva lacuna quanto ao exame da gravidade dos fatos. 32. A atividade jurisdicional deve se pautar pelo princípio da cooperação, previsto no art. 6º do CPC/2015, segundo o qual "todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva". Apesar dos louváveis esforços empreendidos pela autora, tem–se desde as iniciais que a maior parte das alegações fundou–se em matérias jornalísticas, as quais, não obstante sua qualidade e seriedade, não se revestem por si de força probante para firmar decreto condenatório na seara eleitoral. 33. Cabia à autora das demandas proceder à busca e à juntada de elementos de prova que efetivamente pudessem servir à comprovação dos ilícitos e de sua gravidade. Apesar dos poderes investigatórios conferidos ao Corregedor–Geral Eleitoral, é primordial a postura ativa das partes na busca do direito material. 34. Incumbe à Justiça Eleitoral conciliar a garantia de duração razoável do processo (arts. 5º, LXXVIII, da Constituição e 97–A da Lei 9.504/97) com a produção de provas durante a instrução, sob pena de eternizar o processo eleitoral. 35. Na linha do parecer ministerial, "ante o conjunto probatório dos autos, conclui–se pela não comprovação da gravidade dos ilícitos narrados em grau apto para viciar substancialmente a legitimidade e a normalidade das eleições, o que inviabiliza o pedido de cassação do diploma". 36. Ações de Investigação Judicial Eleitoral cujos pedidos se julgam improcedentes. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº060196880, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 22/08/2022.

A orientação do Tribunal Superior Eleitoral consolida a tese jurídica de que os aplicativos de mensagens integram os meios de comunicação alcançados pela disciplina do abuso eleitoral. Nada obstante, o precedente também sublinha o ônus probatório qualificado que recai sobre o acusador, exigindo prova consistente quanto ao conteúdo inverídico, à repercussão efetiva das mensagens e ao financiamento empresarial, não bastando ilações ou reportagens para alicerçar juízo condenatório de perda de mandato. Em resumo: disparar mentiras em massa é ilícito grave, mas a punição de cassação exige comprovação sólida da dimensão do dano e da autoria.

3. Distribuição de Benefícios Sociais e Propostas Promocionais em Ano Eleitoral

A distribuição de vantagens financeiras e auxílios materiais às vésperas da votação atinge de forma sensível as famílias mais necessitadas, que muitas vezes se sentem pressionadas a apoiar quem concede o benefício imediato. Para impedir que a vulnerabilidade social seja explorada em troca de votos, o art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997 proíbe expressamente a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública no ano em que se realizam as eleições.

Essa regra admite apenas três exceções muito claras: situações de calamidade pública, estado de emergência formal ou programas sociais criados por lei que já estivessem em execução orçamentária no ano anterior. O perigo para a sociedade reside na criação de auxílios passageiros que funcionam apenas como isca eleitoral e deixam de existir após o encerramento do pleito, desestruturando as contas públicas. Uma coisa é apresentar propostas e planos de governo para o futuro, o que é plenamente legítimo; outra bem diferente é abrir os cofres públicos no ano da eleição para distribuir vantagens imediatas com objetivo eleitoreiro.

A indispensabilidade de prévia dotação e execução orçamentária no ano anterior para legitimar programas de distribuição de renda em período eleitoral foi ratificada pelo Tribunal Superior Eleitoral no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral 0600403-61.2024.6.16.0118:

EMENTA: ELEIÇÕES 2024. PREFEITO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA. AUSÊNCIA. ILÍCITO. CONFIGURAÇÃO. SÚMULA Nº 30/TSE. NÃO PROVIDO. 1. Na decisão agravada proferida pela Ministra Isabel Gallotti, minha antecessora, manteve–se multa de 30 mil Ufirs aplicada aos agravantes, prefeito reeleito de Ramilândia/PR em 2024 e seu vice, devido à prática de conduta vedada a agentes públicos descrita no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Segundo o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, é proibido a agentes públicos, no ano em que se realizarem eleições, "a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior". 3. Extrai–se da moldura fática do acórdão de origem que o programa "Porteira Adentro", embora tenha sido instituído por lei anterior ao pleito, promoveu a ampliação de benefícios gratuitos sem a devida execução orçamentária no exercício anterior, que afasta a incidência da exceção prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 e configura

conduta vedada pela distribuição gratuita de benefícios em ano eleitoral. 4. O acórdão do TRE/PR concedeu aos fatos enquadramento jurídico em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, atraindo a aplicação da Súmula nº 30/TSE. 5. Agravo interno não provido.Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº060040361, Acórdão, Relator(a) Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 30/04/2026.

A manifestação da Corte Superior demonstra que a infração ao art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997 possui caráter formal e objetivo. A inexistência de dotação orçamentária executada no ano anterior afasta a excludente legal, restando configurada a ilicitude sempre que a máquina assistencial for acionada ou substancialmente expandida em benefício da imagem de gestores concorrentes ao pleito. Em resumo: programas de apoio social devem ser políticas de Estado contínuas e planejadas, e não estratégias emergenciais criadas às pressas para capturar votos.

4. Consequências Jurídicas, Procedimento da AIJE e Sanções Eleitorais

Quando essas regras são descumpridas nas eleições para Presidente da República, o processo ocorre diretamente perante o Tribunal Superior Eleitoral por meio da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), regulada pelo art. 22 da Lei Complementar 64/1990. Essa ação serve para investigar o abuso de poder econômico, o desvio de autoridade política e o uso indevido dos meios de comunicação social, assegurando que o resultado das urnas reflita a vontade livre do povo.

Um dos avanços mais relevantes da legislação foi a superação da antiga exigência de provar que o abuso mudou matematicamente o resultado da contagem de votos. Hoje, com base no art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar 64/1990, basta demonstrar a gravidade das circunstâncias, ou seja, a reprovabilidade da conduta e seu impacto nocivo sobre a lisura da disputa. Comprovado o abuso, as consequências são enérgicas: aplicação de multas expressivas, cassação do registro ou do diploma dos candidatos eleitos e decretação de inelegibilidade por oito anos para os beneficiários e todos os envolvidos no esquema.

A resposta sancionatória da Justiça Eleitoral diante de esquemas estruturados de aparelhamento da administração e desvio de verbas públicas foi reiterada pelo Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Ordinário Eleitoral 0606570-47.2022.6.19.0000:

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS ELEITORAIS. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – AIJEs. ABUSO DOS PODERES

POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTAS VEDADAS. ART. 22 DA LC N. 64/1990 C.C. O ART. 73, II, DA LEI N. 9.504/1997. DESVIO DE FINALIDADE NA UTILIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA. DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS DESTITUÍDAS DE FINALIDADE PÚBLICA. INSTRUMENTALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS COM FINALIDADE ELEITOREIRA. CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ) E UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ). CONTRATAÇÃO MASSIVA DE MILHARES DE FUNCIONÁRIOS SEM PARÂMETRO OBJETIVO. PAGAMENTOS EM ESPÉCIE. OPACIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DELIBERADA DE QUAISQUER MECANISMOS DE CONTROLE, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA COM VISTAS À COOPTAÇÃO DE APOIO POLÍTICO. GRAVIDADE QUALITATIVA E QUANTITATIVA. COMPROVAÇÃO. LEGITIMIDADE E NORMALIDADE DAS ELEIÇÕES. COMPROMETIMENTO. ALTÍSSIMA REPROVABILIDADE DAS CONDUTAS INVESTIGADAS. RESPONSABILIZAÇÃO ELEITORAL. NECESSIDADE. INELEGIBILIDADE. CASSAÇÃO DO DIPLOMA DE DEPUTADO ESTADUAL, COM A RETOTALIZAÇÃO DOS VOTOS. PREJUDICIALIDADE DA CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS E DOS MANDATOS DO GOVERNADOR E DO VICE–GOVERNADOR. MULTA. RECURSO DOS INVESTIGANTES NÃO CONHECIDO. RECURSOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL – MPE PARCIALMENTE PROVIDOS. I. CASO EM EXAME 1.1. Julgamento conjunto de AIJEs por abuso dos poderes político e econômico, consistente no uso eleitoral de estruturas estatais (CEPERJ e UERJ) para escoamento de recursos públicos com finalidade de perpetuação de grupo político no poder, inclusive em período eleitoral (art. 22 da LC n. 64/1990 c.c. art. 73, II, da Lei n. 9.504/1997). 1.2. A acusação sustenta que, em ano eleitoral, houve incremento orçamentário e reestruturação de entidades públicas para expansão de programas sociais sem base normativa, com contratações em massa sem processo seletivo, ausência de controle e pagamentos em espécie, utilizados para distribuição de vantagens indevidas e mobilização político–eleitoral, caracterizando uso indevido da máquina pública, desvio de finalidade e comprometimento da lisura e legitimidade do pleito. 1.3. Embora reconhecida a gravidade das irregularidades, com possíveis repercussões criminais, o Tribunal local julgou improcedentes as ações, por maioria, por ausência de prova do vínculo dos fatos com efeitos eleitorais. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 2.1. Há quatro questões em discussão: (a) as preliminares; (b) a admissibilidade recursal, quanto à tempestividade e legitimidade; (c) a configuração das condutas vedadas do art. 73 da Lei n. 9.504/1997, independentemente de prova de finalidade eleitoral; e (d) a caracterização de abuso dos poderes político e econômico pelo uso indevido da máquina pública, com gravidade apta a comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições para a Chefia do Poder Executivo e para a

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. III. RAZÕES DE DECIDIR Preliminares 3.1. A conclusão, por maioria, pela ausência de finalidade eleitoral não torna o acórdão deficiente, nem o invalida a falta de análise individualizada das condutas, prejudicada pela improcedência das ações. 3.2. Não há cerceamento de defesa em razão do compartilhamento de provas, desde que assegurado o contraditório. 3.3. É legítima a atuação do MPE na função de parte ou de custos legis , inexistindo violação ao princípio da unirrecorribilidade por tratar–se de duas AIJEs autônomas, julgadas em conjunto. Mérito 3.4. Não se conhece do recurso da coligação e do candidato, por intempestivo, inaplicável a contagem diferenciada de prazo, diante da regular publicação no DJe e da inexistência de prerrogativa de intimação pessoal. Das condutas vedadas 3.5. O Colegiado, por maioria, reconheceu a prática da conduta vedada do art. 73, II, da Lei n. 9.504/1997, consistente no uso de materiais e serviços públicos além das prerrogativas legais. 3.6. O conjunto probatório, considerado em sua cronologia, revela método estruturado de promoção pessoal custeado pelo erário, mediante contratação de servidores públicos temporários para obtenção de dividendos eleitorais. 3.7. A ausência de informações mínimas sobre os projetos político–sociais inviabiliza o exame de outras condutas vedadas, impondo–se o não acolhimento das demais imputações. Do abuso do poder político–econômico 3.8. Configura–se abuso do poder político quando o agente público, valendo–se da função e em desvio de finalidade, compromete a igualdade e a legitimidade do pleito. 3.9. O abuso do poder econômico caracteriza–se pelo uso excessivo de recursos patrimoniais, públicos ou privados, apto a viciar a vontade do eleitor e desequilibrar o pleito. 3.10. No caso concreto, a prática abusiva foi viabilizada por decreto estadual editado pelo então governador, a menos de sete meses das eleições, para conferir aparência de legalidade às movimentações orçamentárias relacionadas à CEPERJ, bem como expansão expressiva de projetos vinculados à UERJ e a contratação massiva e irregular de cerca de 30 mil trabalhadores temporários, com pagamentos em espécie. 3.11. As provas indicam a descentralização orçamentária de cerca de R$ 600 milhões, com crescimento exponencial de repasses à CEPERJ e à UERJ em 2021 e, principalmente, no ano eleitoral de 2022. 3.12. A implementação de programas sociais como justificativa para vultosos repasses, com contratações ilegais, ausência de controle e pagamentos em espécie, revela prática institucionalizada, grave e com finalidade eleitoral, voltada à perpetuação do grupo político no poder, com afronta a princípios da administração pública. 3.13. A gravidade quantitativa evidencia–se pela ampla capilaridade, elevado número de beneficiários e montante expressivo de recursos públicos, substancialmente superior ao teto de gastos eleitorais para o cargo em disputa. 3.14. Presentes os requisitos para a incidência do art. 22, XIV, da LC n. 64/1990. IV. CONCLUSÃO 4.1. O TSE, por unanimidade, não conheceu do recurso dos investigantes e rejeitou as preliminares. Por maioria, julgou

parcialmente procedentes as AIJEs para: (i) declarar a inelegibilidade de Cláudio Bomfim de Castro e Silva, Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes, como responsáveis diretos pelo abuso de poder; (ii) cassar o diploma e, em decorrência, o mandato de deputado estadual de Rodrigo da Silva Bacellar; e (iii) reconhecer a prejudicialidade da cassação dos mandatos de Cláudio Bomfim de Castro e Silva e Thiago Pampolha Gonçalves, em razão de suas renúncias, sem formação de maioria para cassação de seus diplomas. 4.2. Votaram pela (i) decretação da inelegibilidade de Cláudio Bomfim de Castro e Silva, as Ministras Isabel Gallotti, Estela Aranha e Cármen Lúcia e os Ministros Antonio Carlos Ferreira e Floriano de Azevedo Marques; (ii) inelegibilidade de Gabriel Rodrigues Lopes, as Ministras Isabel Gallotti, Estela Aranha e Cármen Lúcia e os Ministros Antonio Carlos Ferreira, Floriano de Azevedo Marques e André Mendonça; (iii) cassação do diploma e, em decorrência, do mandato do deputado Rodrigo da Silva Bacellar, as Ministras Isabel Gallotti, Estela Aranha e Cármen Lúcia e os Ministros Antonio Carlos Ferreira, Floriano de Azevedo Marques e André Mendonça. Votaram pela prejudicialidade de cassação do mandato de Cláudio Bomfim de Castro e Silva, as Ministras Cármen Lúcia e Estela Aranha e os Ministros Antonio Carlos Ferreira, André Mendonça e Floriano de Azevedo Marques. Não votaram pela cassação dos diplomas de Cláudio Bomfim de Castro e Silva e de Thiago Pampolha Gonçalves, a Ministra Cármen Lúcia e os Ministros André Mendonça e Antonio Carlos Ferreira, em razão da prejudicialidade decorrente da renúncia dos mandatos; e o Ministro Kássio Nunes Marques, por julgar improcedentes as AIJEs, vencidas as Ministras Isabel Gallotti e Estela Aranha, que votaram pela cassação dos respectivos diplomas, e o Ministro Floriano de Azevedo Marques, que votou pela cassação do registro e do diploma de ambos. 4.3. Por maioria, fixou–se multa individual de 100 mil UFIRs a Cláudio Bomfim de Castro e Silva, Rodrigo da Silva Bacellar e Gabriel Rodrigues Lopes, e de 5 mil UFIRs a Thiago Pampolha Gonçalves, na condição de beneficiário, por violação do art. 73, II, da Lei n. 9.504/1997, registrando–se votos vencidos quanto à tipificação legal. 4.4. Determina–se a realização de novas eleições para a Chefia do Poder Executivo e a retotalização dos votos para o cargo de deputado estadual, com exclusão dos votos atribuídos a Rodrigo da Silva Bacellar. 4.5. Determina–se o envio dos autos ao Ministério Público Eleitoral e ao Ministério Público estadual para apuração de eventuais ilícitos civis e penais, inclusive com relação aos investigados não condenados na seara eleitoral. 4.6. Acórdão com eficácia executiva imediata (art. 257, § 1º, do CE). V. DISPOSITIVO E TESES 5.1. Recurso ordinário dos investigantes não conhecido. Recursos ordinários do MPE parcialmente providos. Teses de julgamento: (i) as condutas vedadas do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 configuram–se objetivamente, sendo desnecessária a comprovação de finalidade eleitoral; (ii) a ausência de enquadramento dos fatos à determinada hipótese de conduta vedada não obsta que a narrativa fática seja analisada à

luz do art. 22 da LC n. 64/1990; (iii) a utilização de programas sociais para, em ano eleitoral, distribuir bens, valores ou benefícios em descompasso com critérios legais e objetivos, caracteriza abuso de poder apto a comprometer a igualdade de oportunidades e a normalidade do pleito; (iv) a ausência de transparência e do uso de critérios objetivos na contratação e no pagamento de funcionários públicos temporários, assim como o assédio eleitoral destes, denotam o uso ilícito da máquina pública; (v) a proteção à normalidade e legitimidade das eleições impõe repressão firme a práticas que visam à instrumentalização do aparato estatal para a obtenção de dividendos político–eleitorais.Recurso Ordinário Eleitoral nº060657047, Acórdão, Relator Designado(a) Min. Antonio Carlos Ferreira, Relator(a) Min. Isabel Gallotti, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 24/04/2026.

O aresto proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral evidencia que a instrumentalização das estruturas e dos orçamentos governamentais para obter dividendos eleitorais atinge o núcleo de gravidade exigido pelo art. 22 da Lei Complementar 64/1990. A responsabilização imposta alcança não apenas o candidato eleito, mas também todos os terceiros que concorreram para o desvirtuamento institucional, culminando na perda de mandatos e no afastamento da vida pública por oito anos. Em resumo: as punições da Justiça Eleitoral são rigorosas e visam retirar da vida pública aqueles que violam as regras do jogo democrático.

5. Considerações Finais e Desafios da Governança Eleitoral

O combate ao abuso de poder nas eleições presidenciais exige uma visão ampla dos desafios contemporâneos. A apropriação da máquina pública, a concessão eleitoreira de auxílios financeiros e o bombardeio de desinformação por mensagens privadas não atuam isoladamente; eles formam um conjunto de práticas que enfraquece a confiança nas instituições e prejudica a soberania do voto popular.

Para superar esse cenário de forma construtiva, a resposta não pode se limitar apenas às punições judiciais após a votação. É indispensável investir em três frentes complementares: primeiro, o fomento à educação midiática, incentivando os cidadãos a verificar informações em fontes confiáveis antes de repassar mensagens no WhatsApp; segundo, o fortalecimento da transparência orçamentária ativa, permitindo que a sociedade acompanhe em tempo real a execução de programas sociais e gastos públicos em ano eleitoral; e terceiro, a consolidação de canais acessíveis e seguros de denúncia para que a própria população ajude a fiscalizar abusos. Aliando a atuação firme da Justiça Eleitoral ao engajamento cidadão, constrói-se uma democracia mais madura, justa e participativa.Imagine acordar no domingo de votação e receber no celular um aviso alarmista afirmando falsamente que a sua seção eleitoral

mudou de endereço, enquanto na praça da cidade uma comemoração oficial com verbas públicas foi transformada em comício de quem está no poder. Esse tipo de situação não é ficção: retrata como o abuso da máquina pública e as mentiras coordenadas entram diretamente na casa de cada cidadão, interferindo na sua liberdade de escolha antes mesmo de chegar à urna.