

## DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Cumprimento o Senhor Presidente e, na sua pessoa estendo meus cumprimentos aos demais pares desta Corte. Saúdo os advogados que fizeram as sustentações orais, ao digno representante do Ministério Público e todos os presentes na sessão.

Por brevidade, adoto o relatório do eminente Relator, Desembargador Luciano Carrasco Falavinha Souza.

À título de introdução, subscrevo as considerações tecidas pelo ilustre relator quando enalteceu algumas premissas a orientar o seu voto.

Tais premissas, em razão de toda dimensão política, social e midiática que circunscrevem o presente feito, devem ser postas em relevo, mesmo que sejam inerentes e implícitas a qualquer julgamento do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito.

Assim, dizer que o “que o juiz deve ficar adstrito ao que está no processo; por obrigação constitucional e para garantia das partes”. Dizer que o juiz deve ser independente e imparcial; dizer que o juiz deve respeitar os direitos e garantias fundamentais, independentemente do clamor popular ou midiático; dizer tudo isso em um julgamento, é declarar o óbvio.

Mas, em um mundo com tantas informações supérfluas e irrelevantes, o óbvio precisa ser dito!

A imparcialidade, por sua vez, elemento essencial à jurisdição e conexas à independência, significa equidistância do juiz em relação às partes, sendo vedado ao Magistrado indicar caminhos aos contendores em disputa. O processo tem por único desiderato a resolução justa do conflito de acordo com os princípios constitucionais e os direitos e garantias fundamentais, e nunca deve se prestar para atender outros interesses, sejam eles políticos, ideológicos ou pessoais.

E como disse José Renato Nalini: “Um juiz só pode ser independente e imparcial. Senão, não será juiz”.

Também, na esteira do voto do relator, comungo do entendimento de que não se vai julgar a Operação Lava-Jato, seus acertos ou suas ilegalidades.

*“O que está em julgamento é a imputação de desvios na pré-campanha de um ex-juiz que se candidatou a Senador, sagrando-se vencedor,*

*limitada a esta discussão ao que as partes trouxeram ao processo, à lei e suas consequências”.*

2. No que diz respeito às preliminares, adiro integralmente ao voto do relator.

3. Por ser o sexto membro da Corte a votar e tendo o conjunto fático e jurídico do processo sido intensamente explicitado e debatido, passo diretamente ao enfretamento das questões fáticas e jurídicas.

#### **4. Da aferição dos gastos no período de pré-campanha.**

Dentre os diversos pontos controversos nos autos, sem dúvida, merece destaque a definição quanto aos serviços e produtos que se referem diretamente à pré-candidatura dos investigados ao cargo de Senador pelo Paraná e o valor monetário das despesas contratadas, para fins de aferição do abuso do poder econômico. A partir da definição das atividades empreendidas e quantias despendidas na pré-campanha será possível averiguar a incidência ou não dos ilícitos eleitorais imputados aos investigados.

Repousa nesta dificuldade em se definir no que consistem “gastos de pré-campanha” o principal desafio deste processo. Nem a legislação eleitoral e nem as resoluções do TSE estabelecem critérios objetivos e seguros para se delinear quais atos de pré-campanha devem ser considerados para fins de se averiguar o abuso de poder econômico.

No período da campanha eleitoral, a Lei das Eleições contempla uma intrincada rede de regras sobre o financiamento de campanha. Além disso, tem-se a Resolução TSE n. 23.607/2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidato e sobre a prestação de contas.

De acordo com o art. 18, caput, e art. 18-C da Leis das Eleições devem ser instituídos limites de gastos para as campanhas eleitorais majoritárias e proporcionais. O art. 26, por sua vez, prevê os gastos eleitorais lícitos, isto é, aqueles que são legalmente permitidos e tem por finalidade custear o financiamento das campanhas eleitorais. Todos os atos previstos no art. 26 são, portanto, atos eleitorais e os seus custos devem ser declarados na prestação de contas.

São apenas dois exemplos da rigorosa ingerência legislativa, impondo limites aos atos e custos das campanhas eleitorais.

Os atos de propaganda veiculados em período antecedente ao previsto em lei, ou seja, antes de 16 de agosto, caracterizam-se como propaganda extemporânea ou antecipada e estão sujeitos a multa.

Porém, acrescentado pela Lei n. 12.034/2009, o art. 36-A da Lei das Eleições fixou quatro hipóteses de excludentes de propaganda eleitoral antecipada e, na sequência, sucessivas alterações legislativas incluíram novas excludentes.

O critério do legislador, de caráter mais liberalizante, foi conferir uma prevalência ao direito à liberdade de expressão, prestigiando a antecipação dos debates políticos. É nítida, assim, a opção pela antecipação dos atos de campanha eleitoral, já que os atos de convencimento do eleitor – com exaltação das qualidades pessoais, referência à candidatura e divulgação das ações políticas podem ocorrer a qualquer tempo<sup>1</sup>.

Ou seja, enquanto a campanha eleitoral tem uma rigorosa regulamentação quanto aos atos eleitorais e seus custos, na pré-campanha, trilhou-se caminho da liberalização, sem muitas amarras legislativas.

Assim, não resta dúvida de que despesas de transportes ou deslocamento de candidato a serviço de sua candidatura (art. 26, inciso IV da Lei das Eleições) configuram gastos eleitorais. Porém, despesas de deslocamento de pré-candidato em outro estado, sem qualquer relação com o eleitorado onde irá concorrer à eleição, configuram gasto eleitoral? A lei não fornece resposta a essa indagação.

Não obstante essa ausência de regulação, é preciso a imposição de limites aos atos de pré-campanha e o modo de custeio dessas formas de comunicação.

A doutrina vem apontando caminhos que podem ser trilhados para que a lacuna legislativa não cause prejuízo a aplicação das regras do jogo eleitoral.

Para Rodrigo López Zilio:

*“Em uma concepção ideal, os atos de pré-campanha deveriam ser pautados pela gratuidade e espontaneidade. Ocorre que a lei admite que alguns atos catalogados no art. 36-A da LE sejam efetuados mediante o dispêndio de recursos financeiros. Assim, a busca passa*

---

<sup>1</sup> ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 8ª edição. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 416.

*a ser a compatibilização das formas de custeio de atos de pré-campanha, com o objetivo de reduzir as desigualdades entre os candidatos. Com efeito, se o legislador, em evidente intuito de autopreservação, prevê a possibilidade de atos de pré-campanha pela divulgação de atos parlamentares (o que significa tolerar que essa ação com evidente finalidade eleitoral seja custeada pelo erário) -, não é lógico que um pretendente a ingressar na vida pública seja proibido de custear seus atos de pré-campanha, desde que observadas determinadas condicionantes. Daí que o desafio é estabelecer critérios adequados para que essas condutas não perpassem limites que interfiram na igualdade de forças no processo eleitoral, observando-se que tanto o pré-candidato com o seu partido político podem realizar atos de pré-campanha”<sup>2</sup>*

Na ausência de critério legislativo para definição das despesas pré-eleitorais, as regras a incidir devem ser hauridas dos princípios constitucionais eleitorais, fundamentalmente aqueles deduzidos do art. 14, § 9<sup>o3</sup> e § 10<sup>o4</sup> da Constituição Federal.

Elaborando minucioso estudo sobre a Constituição Federal, Aline Osório fixa quatro diretrizes básicas para a regulação do processo político-eleitoral, os quais são verdadeiros princípios constitucionais eleitorais, a saber: a) igualdade política entre os cidadãos; b) liberdade de expressão política-eleitoral; c) legitimidade do processo eleitoral, resguardando a autonomia da vontade do eleitor e a máxima autenticidade da manifestação da vontade popular; d) igualdade de oportunidades ou paridade de armas aos candidatos e partidos na disputa por cargos políticos, buscando evitar que alguns competidores possam extrair vantagens ilegítimas do acesso aos poderes<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 8ª edição. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 418.

<sup>3</sup> Art. 14. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

<sup>4</sup> Art. 14. § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

<sup>5</sup> OSÓRIO, Aline apud GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, 19a edição. Barueri: Atlas, 2023, p. 45.

Os critérios adequados para que os atos de pré-campanha não ultrapassem limites que interfiram na igualdade de forças do processo eleitoral devem se conectar, portanto, com os bens jurídicos a serem tutelados pelos princípios constitucionais.

As condutas que merecem repulsa do ordenamento jurídico são aquelas que afetam à integridade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral que o pré-candidato irá concorrer. São esses os bens jurídico-constitucionais que a norma almeja proteger.

A jurisprudência sufraga esse entendimento, conforme se constata pelos seguintes julgados:

*“(...) No tocante ao abuso do poder econômico, a compreensão deste Tribunal Superior é firme no sentido de que o ilícito se caracteriza pela utilização desmedida de aporte patrimonial que, por sua vultosidade e gravidade, é capaz de viciar a vontade do eleitor, desequilibrando a lisura do pleito e seu desfecho. Precedentes. (...)” (Agravo de Instrumento nº 68543, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 50, Data 19/03/2021).*

*“Em sede de AIJE com fundamento em abuso de poder econômico, é imprescindível a demonstração: (i) da gravidade das condutas reputadas como ilegais, de modo a abalar a normalidade e a legitimidade das eleições; e (ii) do efetivo benefício ao candidato (embora não se exija a comprovação da participação direta ou indireta do candidato ou seu conhecimento)” (RO 1803–55/SC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 14/12/2018).*

No caso, fazendo-se interpretação dos princípios constitucionais eleitorais, concluo que devem ser considerados como gastos eleitorais apenas aqueles dispêndios com serviços que tiverem algum impacto eleitoral e alguma aptidão, pelo menos em tese, neste primeiro momento, de produzir efeitos na legitimidade do pleito eleitoral e de ter beneficiado diretamente o investigado Sérgio Moro para a eleição no Paraná.

É preciso se perquirir se a conduta detinha força suficiente para desequilibrar, em tese, a legitimidade e a normalidade do pleito no Estado do Paraná.

Se o ato de pré-campanha teve potencialidade para atingir a liberdade de voto do eleitorado do Paraná, os dispêndios que custearam o ato devem ser considerados para aferição do abuso do poder econômico.

Neste ponto, respeitosamente, a minha compreensão difere do critério adotado pelo relator que considerou como gastos pré-eleitorais do investigado Sérgio Moro apenas aqueles efetivamente declarados na pré-candidatura para o certame eleitoral do Senado no Paraná.

Por outro lado, também, não se acolhe a ideia da simples soma das despesas de todos os períodos das pré-campanhas, como consta no voto divergente.

Desta forma, os atos de pré-campanha que, mesmo realizados em outros estados e para outros cargos, desde que tenham impacto na disputa eleitoral no Paraná, devem ser computados como gastos de pré-campanha dos investigados para fins de apuração dos indigitados ilícitos eleitorais, notadamente o abuso do poder econômico.

O critério, portanto, é avaliar se o ato de pré-campanha representou potencialidade de desequilibrar a lisura do pleito ou se houve efetivo benefício ao candidato para a eleição do cargo de Senador no Estado do Paraná.

Além disso, somente devem computados como gastos eleitorais os valores comprovadamente despendidos. Como já dito no início, o julgador deve se pautar de acordo com os fatos alegados e alicerçados em substratos comprobatórios idôneos, como notas fiscais, contratos assinados, testemunhas etc. Todas as despesas atribuídas aos investigados alegadas e não provadas devem ser extirpadas.

O primeiro item da fundamentação do voto, destarte, irá delimitar quais serviços beneficiaram eleitoralmente os investigados para campanha no Estado do Paraná e estabelecerá o valor em dinheiro que foi despendido na pré-campanha.

Para auxiliar na compreensão da fundamentação, elaborou-se uma planilha, dividida pelos tipos de despesas, as empresas prestadoras dos serviços, as datas em que se deram as atividades, o valor alegado e o valor efetivamente comprovado. No campo das observações, há uma síntese dos motivos que justificam a exclusão ou a inclusão como gasto comprovado.

Passo, assim, ao enfrentamento de cada serviço e gasto da pré-campanha dos investigados.

Em conclusão, devem ser considerados, na análise de eventual abuso de poder econômico, os gastos efetivados na pré-campanha dos investigados no total de **R\$ 714.422,83**, porque tipicamente eleitorais e por reverterem em ganhos políticos ao investigado Sérgio Moro na campanha para o Senado no Estado do Paraná.

## **5. Dos ilícitos de captação ilícita de recursos e gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei das Eleições), da corrupção eleitoral, do abuso dos meios de comunicação e da propaganda antecipada**

### **5.1. Dos ilícitos de captação ilícita de recursos e gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei das Eleições) e da corrupção eleitoral**

Atribui-se aos investigados a prática descrita no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), cuja redação é a seguinte:

*Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.*

O objetivo precípua do artigo é sancionar a conduta de captar ou gastar ilicitamente recursos durante a campanha. A regra visa fazer com que as campanhas políticas se desenvolvam e sejam financiadas de forma escorreita e transparente, dentro dos parâmetros legais.

Analisando-se o conjunto probatório colacionado nos presentes autos, constata-se que não houve aporte ilegal de recursos nas contas eleitorais dos investigados e todas as verbas utilizadas para custear os gastos pré-eleitorais transitaram regularmente pelas contas dos partidos políticos que arcaram com o pagamento dos serviços da pré-campanha.

Os gastos sindicados nestes autos foram apresentados pelo partido União Brasil Diretório Estadual do Paraná na data de 30/08/2023 (ID 43702594 e seguintes), pelo partido Podemos Diretório Nacional em 11/09/2023 (ID 43715705 e

seguintes) e, em 17/10/2023, (ID 43741954 e seguintes), pela Fundação Trabalhista Nacional (ID 43731690 e seguintes).

Não há, assim, comprovação nos autos de que na campanha dos investigados houve a utilização de recursos oriundos de fontes vedadas ou de origem não identificada (art. 31 e 32 da Res. 23.607/2019 do TSE).

Afasta-se, portanto, o ilícito sob o aspecto da origem ilegal dos recursos.

Não há falar-se, ainda, em vedação na aplicação de recursos partidários para o custeio de despesas de pré-campanha, na medida em que o art. 36-A da Lei das Eleições estabeleceu diversas hipóteses de propaganda eleitoral antecipada.

O investimento de recursos na pré-campanha é expressamente autorizado pela legislação e pela jurisprudência, de forma que não há como se amoldar a realização de despesas de pré-candidatura à disposição do art. 30-A da Lei das Eleições.

Não se vislumbra, portanto, ilegalidade na conduta dos partidos políticos em custearem gastos de pré-campanha, desde de que de acordo com o art. 36-A da Lei das Eleições.

Os investigadores aduzem ter existido a triangulação de recursos financeiros através da contratação de pessoas jurídicas titularizadas por pessoas ligadas aos investigados pelos partidos políticos Pode e União por valores elevados, possibilitando posterior reinvestimento da pecúnia na campanha eleitoral, fatos esses que configurariam o ilícito de “Caixa 2” e corrupção eleitoral, tipificada no art. 299 do Código Eleitoral.

Aponta-se, como casos de triangulação, a contratação de duas pessoas jurídicas integradas pelo investigado Luís Felipe Cunha: a sociedade empresária Bella Ciao - Assessoria Empresarial LTDA, contratada pela Fundação Trabalhista Nacional para a elaboração de um “Projeto Nação” (autos nº 0604176-51.2022.6.16.0000, id. 43731672) e o escritório de advocacia Vosgerau & Cunha Advogados Associados, contratado pelo Diretório Nacional do União Brasil.

Asseveram que o conjunto indiciário aponta para utilização de esquema de empresas para financiamento disfarçado e não contabilizado de pré-campanha.



O ilícito estaria demonstrado porque o contrato firmado com a empresa de advocacia do segundo investigado com o partido que abrigou os candidatos, ao custo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), revela-se incompatível com os valores ajustados com outros escritórios advocatícios especializados.

A imputação, porém, não merece acolhida.

Não foram produzidos elementos de prova de que os serviços deixaram de ser prestados.

Não existem sequer indícios de que os valores pagos aos escritórios reverteram para o adimplemento de serviços da pré-campanha do investigado Sérgio Moro.

Pela simples disparidade de valores pagos a escritórios diferentes não se pode inferir que houve a triangulação de recursos. A argumentação, na verdade, se resume a fazer uma comparação entre os honorários de dois escritórios e daí extrair a conclusão de que teria havido a malversação dos valores em favor da campanha do investigado Sérgio Moro.

Na linha do entendimento adotado pelo TSE, a conduta reputada por ilegal deve ficar sobejamente configurada, com todos os seus elementos constitutivos demonstrados por provas idôneas, vedando-se a aplicação de sanções eleitorais gravosas ancoradas em meras ilações ou presunções.

Nesse sentido:

***2. Imprescindível para a configuração do abuso de poder prova inconteste e contundente da ocorrência do ilícito eleitoral, inviabilizada qualquer pretensão articulada com respaldo em conjecturas e presunções. Precedentes.***

(...)

(RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060000603, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, DJE 02/02/2021)

Por isso, impossível o acolhimento da pretensão, tanto no que toca ao art. 30-A da Lei das Eleições como quanto ao ilícito de corrupção eleitoral.

De acordo com a fundamentação supra, não restou demonstrado nos autos a prática do ilícito eleitoral previsto no art. 30-A Lei das Eleições ou o ilícito de corrupção eleitoral.

Adiro, portanto, ao voto do relator.

## **5.2 Do uso indevido dos meios de comunicação social**

Afiançam os investigadores que a pré-campanha do investigado Sérgio Moro transbordou para o uso indevido dos meios de comunicação social.

Neste ponto adiro integralmente ao voto do relator.

Deste modo, afasta-se a alegação.

## **5.3 Da propaganda antecipada**

É importante registrar que não restaram configurados atos de propaganda irregular antecipada pelos investigados.

De todo o exposto, tem-se que não ficou demonstrado pelos investigadores que houve desvirtuamento do permissivo, acerca da realização de atos legais de pré-campanha pelos investigados, de modo que não resta configurada a prática de propaganda eleitoral antecipada.

**5.4.** Como se observa da análise das imputações referentes aos ilícitos de captação ou gasto ilícito de recursos (art. 30-A da Lei das Eleições), corrupção eleitoral e abuso do poder dos meios de comunicação, as condutas e atividades de pré-campanha dos investigados não se amoldaram às hipóteses de incidência dessas espécies de ilícitos eleitorais.

Os atos de pré-campanha dos representados, portanto, não se encontram maculados por qualquer ilegalidade intrínseca, porquanto, observaram a legislação pertinente quanto à arrecadação e gastos eleitorais e quanto à propaganda eleitoral, não se configurando, ainda, a corrupção eleitoral ou abuso de poder dos meios de comunicação.

Reside nesse aspecto um dos diferenciais entre a espécie fática delineada nestes autos e o caso estampado no Recurso Ordinário nº 0601616-19.2018.6.00.0000, em que se acabou por cassar o mandato da Senadora Selma Arruda.

Naqueles autos, ficou patente o pagamento de despesas realizadas à margem da contabilidade da campanha, qualificando o ato como “caixa dois”.

De forma a corroborar o raciocínio, transcreve-se excerto do voto condutor do acórdão:

***O ingresso desses valores na campanha, sob a rubrica de autofinanciamento, além de caracterizar irregularidade contábil, incide nas disposições glosadas no art. 30-A da Lei das Eleições.***  
(...)

***Trata-se de valor significativo – mais de 10% da quantia arrecadada pela chapa –, cuja contabilização como recurso próprio denota a clara intenção da candidata em subverter a lógica de financiamento legalmente admitida, violando a lisura do pleito.***

(...)

***Diante desses fatos, que, a meu ver, estão comprovados nos autos do processo digital, é forçoso reconhecer a prática nefasta de caixa dois, em flagrante violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.***

***Dessa forma, os ilícitos identificados são expressivos e se amoldam ao disposto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.***

A distinção entre os casos se fez necessária para demonstrar a diferença de gravidade das condutas perpetradas naqueles autos e as condutas dos investigados aqui apontadas.

A obrigatoriedade legal de manutenção de recursos financeiros escriturados objetiva tutelar o princípio da moralidade das disputas na perspectiva da lisura das eleições, buscando coibir precipuamente condutas à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral, pautadas pela má-fé dos candidatos, notadamente a prática do chamado “caixa 2”.

Cuida-se de comportamento tão gravoso que a jurisprudência do TSE inadmite a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, ensejando a aplicação automática de sanções.

Nesses termos, portanto, impossível se comparar a gravidades dos atos praticados naqueles autos com o presente caso.

Resta, assim, analisar-se a questão sob o ponto de vista do abuso do poder econômico.

## **6. Do abuso do poder econômico**

O objeto de controvérsia principal destes autos reside nos dispêndios com os atos de pré-campanha política dos investigados que, em síntese, segundo os investigadores, teriam ascendido a cifras gigantescas, comprometendo, assim, a lisura e igualdade do processo eleitoral, caracterizando o abuso do poder econômico e, por consequência, a cassação do mandato.

Embora se reconheça que as atividades dos chamados pré-candidatos e as ações dos partidos no período anterior a campanha careçam de um regramento legislativo mais detalhado, facilitando a fiscalização tanto da Justiça Eleitoral como dos partidos e o público em geral, é pacífico na jurisprudência que ações abusivas podem ser coibidas ou apenadas com o ajuizamento da ação própria.

Uma das medidas que visa proteger a normalidade e legitimidade do pleito, na forma prevista pelo art. 14, parag. 9º da CF, é o ajuizamento de AIJE, prevista no art. 22, caput, da LC 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:*

Para a procedência do pedido deduzido na AIJE imprescindível a caracterização de uma das hipóteses de cabimento (no caso, interessa o abuso do poder econômico), além da demonstração de que os atos reputados de abusivos violem o bem jurídico tutelado, isto é, teve potencialidade de influência na lisura do pleito. Esse último requisito deriva do contido no art. 22, inciso XVI da LE, quando alude à gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Nesse sentido, colaciona-se o seguinte julgado do TSE:

*AIJE's nº 0604176-51.2022.6.16.0000 e nº 0604298-64.2022.6.16.0000*

*AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. UTILIZAÇÃO ILEGAL E DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL HABITACIONAL. CONDUTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. ABUSO DE PODER CONFIGURADO. CASSAÇÃO DE DIPLOMA.*

*(...) 10. Conforme este Tribunal Superior já decidiu: "o abuso do poder econômico, por sua vez, caracteriza-se pelo emprego desproporcional de recursos patrimoniais (públicos ou privados), com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa" (AIJE 0601779-05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021).*

*(...)*

*(AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060050191, Relator(a) Min. Sérgio Silveira Banhos, DJE 22/03/2023)*

Nessa linha de intelecção: o que importa realmente é a existência objetiva dos eventos abusivos, a gravidade deles e a prova de sua potencial lesividade à integridade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral, bens jurídico-constitucionais que a referida norma almeja proteger.

Por certo, tratando-se de abuso de poder econômico, os valores dos gastos com a pré-campanha consistem em um dos vetores para se aferir a ocorrência do ilícito.

Conforme exposto ao longo da análise individualizada das despesas, tem-se comprovado que os investigados realizaram na pré-campanha gastos, reputados como tipicamente eleitorais, no montante de **R\$ 714.422,83**, os quais devem ser avaliados à luz do abuso de poder econômico, contido no supracitado artigo 22, XVI, da LC nº 64/1990.

Da prestação de contas do investigado Sérgio Fernando Moro, extrai-se que o total de despesas realizadas foi no importe de R\$ 5.103.495,12 (cinco milhões, cento e três mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e doze centavos)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/PR/160001621846>

Sérgio Moro foi eleito com 1.953.188 votos, Paulo Martins foi o segundo colocado com 1.697.962 votos, em terceiro lugar, Álvaro Dias, que recebeu 1.396.089 votos.

O total de despesas registradas pelo segundo colocado, Paulo Martins, foi de R\$ R\$ 3.666.922,57<sup>7</sup> e, pelo terceiro concorrente, Álvaro Dias, foi de R\$ 5.039.451,50<sup>8</sup>.

No estado do Paraná, o limite de gastos para candidatos ao cargo de Senador nas Eleições 2022 foi de R\$ 4.447.201,54.

Do que se observa acima, constata-se que os gastos em pré-campanha do investigado atingem o percentual de, aproximadamente, 14% dos gastos efetivamente contratados e realizados no período de sua própria campanha. Com relação ao segundo colocado, os gastos da pré-campanha representam 19,5% e, do terceiro colocado, 14,17%. Com relação ao limite de gastos ao cargo de Senado no Paraná, o percentual atinge 16,06%.

Não há nos autos informações sobre os valores gastos pelos demais candidatos no período anterior ao registro de candidatura, o que obsta uma comparação entre os períodos de pré-candidatura do investigado com os demais candidatos ao cargo de Senador.

Como anteriormente asseverado, o investimento de recursos na pré-campanha não é vedado, permitindo-se que a agremiação possa custear atos de pré-campanha, na medida em que essas ações são voltadas para anunciar uma futura candidatura.

Além disso, inexistente previsão na legislação eleitoral de um valor máximo de gastos pré-eleitorais ou mesmo um percentual relativo aos valores a serem despendidos no período de campanha. Não se formou, ainda, na jurisprudência, parâmetro objetivo sobre os valores absolutos que podem ser admitidos como não abusivos.

No caso dos autos, pelo simples montante financeiro evidenciado na pré-campanha dos investigados, não se extrai que tenha havido uma extrapolação ao limite do razoável. Em comparação ao período de campanha do próprio investigado e dos dois adversários mais bem colocados no certame eleitoral, o percentual gira em

---

<sup>7</sup> <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/PR/160001621868>

<sup>8</sup> <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/PR/160001614980>

torno de 14 a 19%, o que, à mingua de parâmetros objetivos previstos expressamente na legislação, não se constata que os valores tenham assumido contornos de uso excessivo de poderio econômico.

Vale registrar que no Recurso Ordinário nº 0601616-19.2018.6.00.0000, caso paradigmático sobre a questão do abuso do poder econômico em período de pré-campanha, o aporte financeiro recebido pela representada Senadora Selma Arruda, chegou ao valor de R\$ 1.500.000,00; cujo montante representou 50% do valor estabelecido como limite de gastos para o cargo de Senado daquele estado; equivaleu a 88% do total dos recursos financeiros arrecadados pelos investigados para o período eleitoral propriamente dito; 68% e 87,13% dos gastos do segundo e terceiro colocados, respectivamente.

Da simples leitura do montante absoluto de valores despendidos na pré-campanha dos investigados e do cotejo dessas quantias com os aportes financeiros de campanha dos demais candidatos não se revela a existência de desbordamento ou excesso no emprego de recursos.

Impende-se, ainda, efetuar detida análise sobre a natureza dos atos de pré-campanha custeados pelos aportes financeiros de modo a se aquilatar a sua potencialidade lesiva aos bens jurídicos tutelados pela norma.

No presente caso, nem todos os serviços prestados e considerados com gastos de pré-campanha tem o efeito de impactar eleitoralmente o resultado da eleição. Colhe-se de próprio julgado do TSE o entendimento sobre a necessidade de que o aporte patrimonial seja grave o suficiente para viciar a vontade do eleitor.

*“Para a configuração do abuso de poder econômico é necessário que haja aporte patrimonial desmedido e grave o suficiente para ser capaz de viciar a vontade do eleitor e desequilibrar o pleito. Precedente” (Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060010483, Acórdão, Min. Kassio Nunes Marques, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 25/03/2024).*

É preciso salientar novamente que o reconhecimento do ilícito eleitoral do abuso do poder econômico, para resultar na cassação do mandato, deve estar com os seus contornos bem definidos nos autos e lastreado em elementos de prova idôneos e concretos, e não em meras presunções.

Nesse sentido:

*ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. DEPUTADO FEDERAL. SUPOSTO ABUSO DE PODER ECONÔMICO. PROVA ROBUSTA E GRAVIDADE DOS FATOS. INEXISTÊNCIA. DESPROVIMENTO.*

(...)

***2. Imprescindível para a configuração do abuso de poder prova inconteste e contundente da ocorrência do ilícito eleitoral, inviabilizada qualquer pretensão articulada com respaldo em conjecturas e presunções. Precedentes.***

(...)

(RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060000603, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, DJE 02/02/2021)

Portanto, diante dos valores considerados na pré-campanha do investigado Sérgio Moro e da natureza dos gastos, por qualquer ângulo que se analise o feito, não se consubstanciou o abuso do poder econômico.

## **7. Conclusão**

Escrutinada todas as questões dos autos, constato que os atos de pré-campanha dos representados não se encontram maculados por qualquer ilegalidade intrínseca, porquanto, observaram a legislação pertinente quanto à arrecadação e gastos eleitorais e quanto à propaganda eleitoral, não se configurando, ainda, a corrupção eleitoral ou abuso de poder dos meios de comunicação.

Registre-se que, com relação a esses ilícitos eleitorais, inexistem divergências entre os julgadores.

Por sua vez, o abuso do poder econômico não se delineou de forma consistente nos autos, seja em razão dos valores despendidos, sejam em relação à natureza dos serviços prestados na pré-campanha.

Diante desse quadro, avulta a necessidade de se enfatizar, como bem fez o relator, o princípio do *in dubio pro suffragio* e do caráter minimalista da atuação da Justiça Eleitoral.

A Justiça Eleitoral, incumbida do controle das eleições e da investidura dos mandatos político-eletivos, por força do próprio Poder Constituinte



Originário<sup>9</sup>, detém legitimidade para cassação do diploma ou do mandato e a consequente revisão da decisão das urnas.

Não há óbice constitucional a que a Justiça Eleitoral possa rever decisão emanada das urnas, da soberania popular, fazendo-o com a autoridade que a Constituição Política lhe confere direta e expressamente, contanto que seja atendido o devido processo legal<sup>10</sup>.

Não obstante essa legitimidade reconhecida pelo constituinte originário, as decisões judiciais que afetam a integridade do registro ou do diploma ostentam caráter evidente de contramajoritariedade na medida em que um ato judicial afasta a possibilidade de o indivíduo concorrer em um processo eleitoral ou, ainda, desconstituir um mandato representativo obtido nas urnas.

Em função do seu caráter excepcional, a cassação do mandato deve ser adotada tão somente quanto lastreada em provas irretorquíveis sobre a ocorrência do ilícito.

Conforme a lição de Rodrigo López Zilio:

*“Com efeito, a decisão sancionatória contramajoritária eleitoral somente se justifica quando devidamente lastreada em elementos probatórios suficientes para demonstrar que essa aludida decisão é o único caminho possível para restaurar uma efetiva proteção dos bens jurídicos eleitorais violados. Dito de outro modo, a desconstituição de um mandato eletivo pela via jurisdicional é medida de caráter excepcional e que encontra arrimo exclusivamente como um efeito retributivo suficiente para a recomposição dos bens jurídicos tutelados pelas normas eleitorais. Daí que uma cassação de diploma ou invalidação de mandato somente é admitida para proteção da quebra de isonomia entre os candidatos, da violação substancial à liberdade do voto do eleitor ou da transgressão à normalidade e legitimidade das eleições (e desde que os elementos probatórios coligidos na*

---

<sup>9</sup> Art. 14, § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

<sup>10</sup> GOMES, José Jairo. Os bens jurídicos protegidos pelo art. 14, §9º, da Constituição de 1988 e a revisão da decisão das urnas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura(Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum,2018. p. 17-30. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

*instrução demonstrem, à saciedade e sem espaço de dúvida, a ocorrência dos fatos ilícitos)*<sup>11</sup>.

O TSE admite a interpretação do *in dubio pro suffragio*, conforme o seguinte julgado:

*“(…) Diante das incertezas que circundam o caso em testilha e a ausência de elementos objetivos que dificultam a análise sobre a configuração do abuso econômico, é necessária a observância do princípio in dubio pro suffragio: na dúvida sobre a configuração do ilícito, não há que ser aplicada cassação de mandato eletivo, mas sim deve ser referenda a vontade popular” Recurso Especial Eleitoral 25857/ES, Relator(a) Min. Edson Fachin, Acórdão de 17/12/2019, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 19/06/2020, pag. 3-23.*

Por todo o exposto, com as ressalvas consignadas na presente declaração de voto, acompanho o voto do relator no sentido de (a) quanto às preliminares: (i) referendar a decisão de saneamento no tocante à rejeição das preliminares arguidas em contestação; e, (b) no mérito, ***julgar improcedentes ambas as demandas.***

Curitiba, 08 de abril de 2024.

**GUILHERME FREDERICO HERNANDES DENZ**

JUIZ MEMBRO DA CORTE

---

<sup>11</sup> ZILIO, Rodrigo López. Cassação de mandato e decisão sancionatória eleitoral . In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 443-467. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.).