



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**REFERENDO NA AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL Nº 0601180-27.2022.6.00.0000 –
BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Representantes: Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Nacional e outro

Advogados: Walber de Moura Agra – OAB: 757-B/PE e outros

Representado: Jair Messias Bolsonaro

Advogados: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – OAB: 11498/DF e outros

Representado: Walter Souza Braga Netto

Advogados: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – OAB: 11498/DF e outros

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. REFERENDO DE DECISÃO LIMINAR. ELEIÇÕES 2022. PRESIDENTE. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. DISCURSO PROFERIDO DA EMBAIXADA EM LONDRES. ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. REPRESENTAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL. VIAGEM OFICIAL. CUSTEIO COM RECURSOS PÚBLICOS. PROLAÇÃO DE DISCURSO COM VIÉS ELEITORAL. RISCO DE USO NA PROPAGANDA ELEITORAL. QUEBRA DE ISONOMIA. PLAUSIBILIDADE. URGÊNCIA. REQUERIMENTO LIMINAR DEFERIDO. DECISÃO REFERENDADA.

1. Trata-se de ação de investigação judicial eleitoral – AIJE – destinada a apurar a ocorrência de abuso de poder político e econômico, ilícitos supostamente perpetrados em decorrência do desvio de finalidade eleitoral da representação do Brasil, a cargo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, nos eventos oficiais relacionados ao funeral da Rainha Elizabeth II (Londres, Inglaterra) e à 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, EUA).

2. A AIJE não se presta apenas à punição de condutas abusivas, quando já consumado o dano ao processo eleitoral. Assume também função preventiva, sendo cabível a concessão de tutela inibitória para prevenir ou mitigar danos à legitimidade do pleito.

3. Nesse sentido, prevê o art. 22, I, b, da LC 64/90 que, ao receber a petição inicial, cabe ao Corregedor determinar “que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente”.



4. O exercício dessa competência deve se pautar pela mínima intervenção, atuando de forma pontual para conter a propagação e amplificação de efeitos potencialmente danosos. A fim de que essa finalidade preventiva possa ser atingida, a análise da gravidade, para a concessão da tutela inibitória, orienta-se pela preservação do equilíbrio da disputa ainda em curso. Esse exame não se confunde com aquele realizado no julgamento de mérito e não antecipa a conclusão final, que deverá avaliar in concreto os efeitos das condutas praticadas, a fim de estabelecer se são graves o suficiente para conduzir à cassação de registro ou diploma e à inelegibilidade.

5. No caso, os autores apontam risco iminente de que os discursos proferidos pelo primeiro investigado na Embaixada de Londres (18/09/2022) e na abertura da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (20/09/2022), que teriam revelado conteúdo eleitoral, sejam indevidamente explorados para produzir material de campanha em ocasiões somente acessíveis ao atual Chefe de Estado, ferindo a isonomia entre as candidaturas à Presidência.

6. A matéria relativa ao discurso proferido da sacada da Embaixada Brasileira em Londres já foi examinada na decisão liminar em que se proibiu a utilização das imagens para fins de propaganda, exarada na AIJE 0601154-29, cujos termos ratifico.

7. A petição inicial contém transcrição integral do discurso de Jair Bolsonaro na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas, e se fez acompanhar do vídeo respectivo. A análise do material evidencia que a opção do primeiro investigado foi por aproximar sua fala, como Chefe de Estado, de temas reiteradamente repisados em sua campanha eleitoral.

8. O discurso, sob pretexto de propor uma reflexão à comunidade internacional, rapidamente é direcionado para que cada governante avalie o que está acontecendo “no plano interno”, por ser o que “dá a medida da autoridade com que agimos no plano internacional”. Nessa toada, a menção inicial de um suposto “divisor de águas” somente tem seu sentido evidenciado na sequência, em que passam a ser abordadas, preponderantemente, realizações do atual governo, de Jair Bolsonaro.

9. A referência à disputa eleitoral é suggestionada pela narrativa de que um “Brasil do passado”, cenário de “corrupção sistêmica”, “onde a esquerda presidiu o Brasil” e no qual a Petrobras se endividou “por má gestão”, teria sido superado. O Presidente chega a afirmar, em indireta inequivocamente destinada a seu principal adversário no atual pleito, que “o responsável por isso foi condenado em três instâncias por unanimidade”.

10. Ao longo da exposição, os temas versados são preponderantemente realizações de seu governo, em leitura sempre elogiosa que tem como marco inicial o ano de 2019, em que se iniciou seu mandato. Mesmo quando abordada a questão da paz mundial, a ênfase é no acolhimento a refugiados venezuelanos, que, nos dizeres do Chefe do Estado, fogem de um cenário de violência e fome que conta “com apoio de dois ex-presidentes de esquerda do Brasil”.



11. A parte final é dedicada às “pautas dos costumes”, notório campo de disputa política no Brasil que, no entanto, é anunciada pelo Chefe de Estado como consenso em torno da “defesa da família, do direito à vida desde a concepção, à legítima defesa e ao repúdio à ideologia de gênero”. Nesse ponto, atribui à atual Primeira-Dama ter dado “novo significado ao trabalho de voluntariado desde 2019”.

12. No encerramento, Jair Bolsonaro trata das comemorações do Bicentenário da Independência, persistindo na associação entre a comemoração cívica e sua liderança pessoal, como único elemento apto a motivar o comparecimento das pessoas à celebração. Em seus dizeres, “milhões de brasileiros foram às ruas, convocados pelo seu presidente, trajando as cores da nossa bandeira”. Conclui, repetindo bordão de sua campanha, que “foi a maior demonstração cívica da história do nosso País, um povo que acredita em Deus, Pátria, família e liberdade”.

13. Não se encontra no âmbito da competência da Justiça Eleitoral orientar escolhas de temas pelo Chefe de Estado em ocasião de tanta relevância para o País, como é a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Tampouco cabe discorrer sobre a possível contraposição de fatos aos dados apresentados. O campo próprio para a análise política das escolhas de temas e palavras utilizadas no citado discurso é a arena pública, espaço no qual elogios e críticas poderão se contrapor, não havendo dúvidas de que a fala já se encontra sujeita ao escrutínio da população brasileira e da comunidade internacional.

14. O que deve ser analisado nestes autos é, precisamente, o risco à isonomia entre os candidatos em caso de utilização do discurso na propaganda eleitoral dos investigados. Isso porque, na hipótese, não estamos diante de um fato isolado, mas de um *modus operandi* evidenciado em uma sucessão de episódios. Há um contexto em que se tem identificado, até o momento, um esforço do candidato à reeleição em explorar, em sua propaganda eleitoral, situações propiciadas por sua condição de Chefe de Estado.

15. Os elementos presentes nos autos são suficientes para concluir, em análise perfunctória, pelo risco de dano, caso a fala perante a Assembleia Geral das Nações Unidas seja deslocada de contexto. Ao adentrar a propaganda, o material, que reproduz motes reiteradamente repisados pelo investigado na condição de candidato, é passível de incutir no eleitorado a falsa percepção de que assiste a uma demonstração de apoio internacional à candidatura, quando, na verdade, o investigado está representando o Brasil no exercício de prerrogativa reconhecida ao País desde o ano de 1949.

16. Na hipótese, assentada a plausibilidade do direito, conclui-se também pela urgência da concessão de medida destinada a evitar que a inserção do discurso no contexto eleitoral acarrete impactos anti-isonômicos.

17. Tutela inibitória antecipada deferida, para determinar aos investigados que se abstenham de utilizar, em sua propaganda eleitoral divulgada por qualquer meio, imagens captadas de



forma pública ou particular que reproduzam o discurso proferido por Jair Messias Bolsonaro na 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, EUA), com adoção de imediatas providências, sob pena de multa.

18. Decisão liminar referendada.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em referendar a decisão que deferiu o requerimento liminar, para conceder a tutela inibitória antecipada nos termos do voto do relator.

Brasília, 27 de setembro de 2022.

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Senhor Presidente, trata-se de ação de investigação judicial eleitoral, por suposta prática de abuso de poder político e econômico, ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e por Ciro Ferreira Gomes, candidato a Presidente da República, contra Jair Messias Bolsonaro, candidato à reeleição para o cargo de Presidente da República, e Walter Souza Braga Neto, candidato a Vice-Presidente da República.

A ação tem como causa de pedir fática o suposto desvio de finalidade da participação do primeiro investigado, na condição de Chefe de Estado, na cerimônia do funeral da rainha Elizabeth II (19/09/2022) e na Assembleia-Geral da ONU (20/09/2022), com o objetivo de impulsionar sua candidatura à reeleição para o cargo de Presidente.

Narra a petição inicial, em síntese, que “não se faz necessário empreender grandes esforços para vislumbrar que o Senhor Jair Messias Bolsonaro age com intenso desvio de finalidade nas suas aparições como Presidente da República para posteriormente usufruir dos dividendos políticos e eleitorais decorrentes das suas participações nos atos – em verdadeira quebra de igualdade de oportunidades em relação aos demais candidatos ao cargo de Presidente da República nas eleições 2022”.

Os autores destacam os seguintes aspectos:

- a) no dia 18/09/2022, o primeiro investigado “aproveitou o momento da viagem para discursar perante seu eleitorado na varanda da Embaixada Brasileira em Londres” e “entoar nítido discurso de campanha eleitoral”;
- b) a comitiva presidencial foi integrada por pessoas estranhas à Administração Pública, como Silas Malafaia, Eduardo Bolsonaro Paulo Antônio de Araújo e Fábio Wajngarten, que viajaram em avião da Força Aérea Brasileira, conforme se comprova por fotos compartilhadas nas redes sociais das pessoas citadas;
- c) “[...] para além de ter utilizado de bens públicos na viagem a Londres, especificamente recursos públicos, os servidores públicos a serviço, a aeronave da FAB e o prédio da Embaixada Brasileira em Londres, o Senhor Jair Messias Bolsonaro foi a um posto de gasolina para comparar o preço de combustível com o do Brasil e verbalizar nas redes sociais que o preço brasileiro é um dos mais baratos do mundo”;



d) ao proferir discurso na abertura da 77ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, “o primeiro Investigado aproveitou-se do momento para introjetar no seu discurso as pautas de campanha que veicula no âmbito da sua propaganda eleitoral”, como a redução do preço dos combustíveis, o pagamento do Auxílio Brasil, a “suposta recuperação econômica do Brasil no período pós-pandemia”, privatização de empresas estatais, fim da corrupção e implementação de políticas públicas para mulheres;

e) o pronunciamento “faz alusão a um Brasil do passado, em ordem a demonstrar que seu governo foi um ‘divisor de águas’”, destaca as comemorações do Bicentenário da Independência e entoa o slogan “Deus, Pátria, família e liberdade”, de sua campanha;

f) noticiou-se que o discurso foi revisado pela equipe de campanha do candidato, em especial o presidente de seu partido, Valdemar Costa Neto, e pelo marqueteiro Duda Lima, o que denota o objetivo de aproximar a fala dos temas da campanha.

Afirmam estar configurada a tipicidade da conduta, tendo em vista que o atual Presidente da República se “utiliza de todo aparato estatal para veicular conteúdo de natureza eleitoral em ordem a promover acintes ao princípio da isonomia e, com isso, malferir a normalidade e a higidez do pleito”.

Sustentam estarem demonstrados os requisitos para a concessão de medidas de urgência, com o objetivo de impedir a utilização das imagens na propaganda dos investigados, uma vez que, considerado o contexto descrito nesta e em outras AIJEs, “o Senhor Jair Messias Bolsonaro certamente irá utilizar as imagens e vídeos capturados por ocasião do seu comparecimento à 77ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) para fins eleitorais, principalmente com a intenção de demonstrar uma suposta aceitação na comunidade internacional e inculcar no imaginário dos eleitores que sua atuação guarda sintonia com a dos demais Chefes de Estado”.

Assim, requerem, liminarmente:

“a) A concessão de medida liminar inaudita alter pars para determinar que os Investigados se abstenham de utilizar em sua propaganda eleitoral e nas redes sociais oficiais de campanha imagens captadas por qualquer meio, tanto relativas ao discurso proferido pelo Senhor Jair Messias Bolsonaro da sacada da Embaixada Brasileira em Londres, tanto no que tange ao pronunciamento do Presidente da República na 77ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU); sob pena de imputação de multa a ser arbitrada por Vossa Excelência, dobrando-se a cada reincidência, nos termos do art. 22, inciso I, b, da LC nº 64/90;”

Requerem o envio dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para fins de apuração do crime previsto no art. 377 do Código Eleitoral.

Pugnam, ao final, pela procedência do pedido, com a “declaração da inelegibilidade dos Investigados, além da cassação do registro ou do diploma, pela prática de abuso de poder político” (ID 158098993).

O requerimento liminar foi deferido em decisão de 21/09/2022, na qual determinei:

“[...] a intimação dos investigados, pelo meio mais célere, para que se abstenham de utilizar em sua propaganda eleitoral, divulgada por qualquer meio, imagens captadas de forma pública ou particular, que reproduzam o discurso proferido por Jair Messias Bolsonaro na 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, EUA), cabendo-lhes adotar imediatas providências para substituir materiais eventualmente já produzidos, inclusive os destinados à propaganda eleitoral gratuita em rádio e TV do dia 22/09/2022, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil Reais) por peça de propaganda ou postagem feita por qualquer meio.



Ratifico, ainda, os termos da liminar proferida na AIJE 0601154-29, facultando aos autores, nos presentes autos, de fiscalizar o cumprimento da determinação para que os investigados 'se abstenham de utilizar em sua propaganda eleitoral imagens, captadas por qualquer meio, relativas ao discurso proferido por Jair Messias Bolsonaro da sacada da Embaixada Brasileira em Londres, no dia 18/09/2022, sob pena de multa de R\$20.000,00 (vinte mil reais) por peça de propaganda ou postagem feita por qualquer meio”.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (relator): Senhor Presidente, ao final da decisão liminar proferida em 21/09/2022, solicitei que fosse o feito incluído em sessão de julgamento, a fim de submeter a medida a referendo em plenário, em prestígio à regra da colegialidade.

Ressalto que essa providência objetiva ampliar a legitimidade da decisão proferida *inaudita altera pars*, caso mantida, submetendo-a a controle do Colegiado, e que não prejudica outras oportunidades legais e regimentais dadas às partes para discutir o seu conteúdo.

Diante da natureza do referendo, esta Corte já decidiu, em 30/08/2022, ser “incabível a realização de sustentação oral em julgamento de Referendos, em razão de ausência de previsão regimental” (Referendo na AIJE 0600814-85, Rel. Min. Mauro Campbell Marques).

Assim, apresento aos pares o teor do *decisum*:

A ação de investigação judicial eleitoral – AIJE – se destina a tutelar a legitimidade e a normalidade do pleito e a isonomia entre candidaturas, bens jurídicos severamente afetados por práticas abusivas que envolvam desvio de finalidade do poder político, o uso desproporcional de recursos públicos em desconformidade com a legislação eleitoral e a utilização indevida de meios de comunicação social, inclusive a internet, para beneficiar determinada candidatura (art. 22, caput, da LC 64/90).

As sanções previstas para a hipótese de procedência do pedido formulado na AIJE – cassação do registro ou diploma e inelegibilidade – têm não apenas dimensão punitiva, mas asseguram também a recomposição dos bens jurídicos, uma vez que impedem que os beneficiários logrem exercer mandato ilicitamente obtido e, ainda, alijam os responsáveis, por 8 anos, da possibilidade de disputar eleições.

Porém, a AIJE não tem por enfoque único a aplicação de sanções após a prática de condutas abusivas, quando já consumado o dano ao processo eleitoral. A máxima efetividade da proteção jurídica buscada por essa ação reclama atuação tempestiva, destinada a prevenir ou mitigar danos à legitimidade do pleito, desde que se tenha elementos suficientes para identificar o potencial lesivo de condutas que ainda estejam em curso.

Sob essa ótica, **a AIJE assume também função preventiva**, própria à tutela inibitória, modalidade de tutela específica voltada para a cessação de condutas ilícitas, independentemente de prova do dano ou da existência de culpa ou dolo. A técnica é prevista no parágrafo único do art. 497 do CPC, aplicável subsidiariamente às ações eleitorais, e que dispõe:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. **Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou**



da existência de culpa ou dolo.

(sem destaques no original)

Note-se que essa diretriz, bem antes do Código de Processo Civil de 2015, já estava presente na disciplina da AIJE. Nesse sentido, prevê o art. 22, I, b, da LC 64/90 que, ao receber a petição inicial, cabe ao Corregedor determinar **“que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida**, caso seja julgada procedente”. Há, nessa previsão, o claro propósito de fazer cessar a conduta ilícita, prezando-se pela eficiência da tutela jurisdicional, sem prejuízo do prosseguimento do feito para apurar o cabimento das sanções acima mencionadas.

Assim, havendo indícios robustos da prática de condutas com potencial abusivo, não é necessário, para que se defira a tutela inibitória, verificar a efetiva ocorrência de lesão grave aos bens jurídicos. Por esse motivo, a análise da gravidade, como elemento da decisão liminar em que se avalia o cabimento da suspensão de condutas que amparam a AIJE, deve ser orientada para verificar a necessidade de conter a propagação e amplificação de efeitos potencialmente danosos, adotando-se a mínima intervenção necessária para preservar a legitimidade das eleições e o equilíbrio da disputa.

Nota-se, portanto, **que esse exame não se confunde com aquele realizado no julgamento de mérito e não antecipa a conclusão final, que deverá avaliar *in concreto* os efeitos das condutas praticadas, a fim de estabelecer se são graves o suficiente para conduzir à cassação de registro ou diploma e à inelegibilidade.**

Estabelecidas essas premissas, entendo que se encontram preenchidos os requisitos para antecipar a tutela inibitória buscada pelos autores.

No que importa à concessão da liminar, a petição inicial narra haver risco iminente de que os discursos proferidos pelo primeiro investigado na Embaixada Brasileira em Londres (18/09/2022) e na abertura da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (20/09/2022), que teriam revelado conteúdo eleitoral, sejam indevidamente explorados para produzir material de campanha em ocasiões somente acessíveis ao atual Chefe de Estado, ferindo a isonomia entre as candidaturas à Presidência.

A matéria relativa ao discurso em Londres já foi examinada em decisão liminar em que se proibiu a utilização das imagens para fins de propaganda, proferida nos autos da AIJE 0601154-29, em 19/09/2022. Destaco trechos da ementa:

“6. A petição inicial foi instruída com vídeo no qual Jair Bolsonaro discursa, da sacada da Embaixada Brasileira em Londres, para um grupo de simpatizantes. Após ligeiras condolências à família real, o investigado passa a proferir discurso de caráter eminentemente eleitoral. Isso é feito com notória exploração do papel de Chefe do Estado, uma vez que, ao defender suas pautas de campanha, em temas como drogas, aborto e gênero, Bolsonaro afirma que é o ‘País’ que se recusa a debater essas questões, quando, sabidamente, são elas campo de disputa política.

7. São ainda utilizados motes eleitorais, como a invocação do cenário na “América do Sul” para exaltar seu governo e alertar que se avizinha o momento de ‘decidir o futuro da nossa nação’, que, em decisão liminar nas AIJE 0601002-78, já foram declarados incompatíveis com a finalidade do cargo hoje ocupado.

8. Performando típica atuação de candidato, o investigado chega a afirmar que é impossível que não seja eleito no 1º turno. Nesse momento, o público presente passa a entoar o coro ‘Primeiro turno! Primeiro turno!’.



O candidato ainda atribui sua chegada ao poder a uma 'missão de Deus' e promete continuidade, 'se essa for a vontade de Deus', em clara alusão à reeleição.

9. Os elementos presentes nos autos são suficientes para concluir, em análise perfunctória, que o acesso à Embaixada, por força do cargo de Chefe de Estado, foi utilizado em proveito da campanha. A repercussão do vídeo na internet, com mais de 49.000 (quarenta e nove mil) visualizações, demonstra que o alcance do ato não se restringiu ao pequeno grupo presente ao local.

10. A conduta, ao propiciar contato direto com eleitores e favorecer a produção de material de campanha, é tendente a ferir a isonomia, pois explora a atuação do Chefe de Estado, em ocasião inacessível a qualquer dos demais competidores, para projetar a imagem do candidato.”

Tendo em vista que esta ação foi ajuizada em momento posterior à prolação do decisum na AIJE 0601154-29, é desnecessária a análise dos argumentos ora apresentados a respeito do tema. Contudo, em respeito à legitimidade concorrente para a propositura das ações eleitorais, corroboram-se os termos em que+ deferida a medida, a fim de permitir também aos autores desta AIJE, além do Ministério Público Eleitoral, atuar colaborativamente na fiscalização do cumprimento da ordem.

No que diz respeito ao discurso proferido na abertura da 77ª Assembleia Nacional das Nações Unidas, **tem-se fato novo em relação à AIJE 0601154-29**, ocorrido em 20/09/2022, que demanda exame.

Na hipótese, a petição inicial trouxe a transcrição integral do referido discurso. Em 21/09/2022, foi também apresentado vídeo contendo a íntegra de sua transmissão (ID 158110196). Considerada a extensão do discurso e o fato de que já se encontra integralmente reproduzido nos autos, a seguir irei me ater aos pontos de maior relevo.

Do material apresentado, extrai-se **que o discurso, sob pretexto de propor uma reflexão à comunidade internacional, rapidamente é direcionado para que cada governante avalie o que está acontecendo "no plano interno", por ser o que "dá a medida da autoridade com que agimos no plano internacional"**. Trata-se de recurso similar ao utilizado no discurso proferido da Embaixada Brasileira em Londres. Transcrevo a abertura:

“Senhoras e Senhores,

Começo por cumprimentá-lo, Embaixador Chába Corózi, pela eleição para presidir esta Assembleia Geral. Esteja certo de contar com o apoio do Brasil.

O tema escolhido para este Debate Geral gira em torno de um conceito que se aplica perfeitamente ao momento que vivemos: um divisor de águas.

Senhor Presidente,

Nossa responsabilidade coletiva, nesta Assembleia Geral, **é compreender o alcance dos desafios que compõem esse divisor de águas**. E, a partir daí, **construir respostas que tirem sua força dos objetivos que são comuns a todos nós**. **A tarefa não é simples. Mas, a rigor, não temos alternativa.**

Esse esforço **tem de começar no interior de cada um dos nossos países**. Antes de tudo, **é aquilo que realizamos no plano interno que dá a medida da autoridade com que agimos no plano internacional.**”



Nessa toada, a **menção inicial de um suposto “divisor de águas” somente tem seu sentido evidenciado na sequência, em que passam a ser abordadas, preponderantemente, realizações do atual governo de Jair Bolsonaro**. A narrativa apresentada é a de que um “Brasil do passado”, cenário de “corrupção sistêmica”, “onde a esquerda presidiu” e no qual a Petrobras se endividou “por má gestão”, teria sido superado. O Presidente chega a afirmar, em indireta inequivocamente destinada a seu principal adversário no atual pleito, que “o responsável por isso foi condenado em três instâncias por unanimidade”.

Ao longo da exposição, os temas versados pelo primeiro investigado, **em leitura sempre elogiosa especificamente ao período do seu governo**, são: aprimoramento de serviços públicos, pioneirismo na implantação da tecnologia 5g, privatizações, criação de oportunidades para empreendedores, avanços rumo ao ingresso do Brasil na OCDE, “plena recuperação” da economia, redução do preço da gasolina, redução de impostos de milhares de produtos, recorde de arrecadação fiscal e lucros de estatais, superavit, crescimento das exportações agrícolas, preservação de florestas, proteção a indígenas e ribeirinhos, e título de “campeão da transição energética”.

Há um momento em que o discurso adentra o tema da paz entre as nações, com referência à Ucrânia e à situação de refugiados, destacando-se o papel do Brasil na mediação de conflitos. No entanto, esse tema também acaba recebendo viés que remete a pautas eleitorais reiteradas do candidato à reeleição, uma vez que salienta que “[n]os últimos meses, chegam por dia ao Brasil, a pé, cerca de 600 venezuelanos, a grande maioria dos quais mulheres e crianças pesando em média 15 quilos a menos do que antes, **fugindo da violência e da fome, com apoio de dois ex-presidentes de esquerda do Brasil**”.

A parte final é dedicada às “pautas dos costumes”, notório campo de disputa política no Brasil que, no entanto, é anunciada pelo Chefe de Estado como consenso em torno da **“defesa da família, do direito à vida desde a concepção, à legítima defesa e ao repúdio à ideologia de gênero”**. Nesse contexto, passa a sustentar que houve redução de índices de violência contra a mulher e no campo e destaca o trabalho da Primeira-Dama, Michelle Bolsonaro, como capaz de conferir **“novo significado ao trabalho de voluntariado desde 2019”**.

No encerramento, Jair Bolsonaro trata das comemorações do Bicentenário da Independência, **persistindo na associação entre a comemoração cívica e sua liderança pessoal, como único elemento apto a motivar o comparecimento das pessoas à celebração**. Em seus dizeres, “milhões de brasileiros foram às ruas, convocados pelo seu presidente, trajando as cores da nossa bandeira”. Conclui, repetindo bordão de sua campanha, que “foi a maior demonstração cívica da história do nosso País, um povo que acredita em Deus, Pátria, família e liberdade”.

Ressalto que, **evidentemente, não se encontra no âmbito da competência da Justiça Eleitoral orientar escolhas de temas pelo Chefe de Estado em ocasião de tanta relevância para o País, como é a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Tampouco cabe discorrer sobre a possível contraposição de fatos aos dados apresentados**. O campo próprio para a análise política das escolhas de temas e palavras utilizados no citado discurso é a arena pública, espaço no qual elogios e críticas poderão se contrapor, não havendo dúvidas de que a fala já se encontra sujeita ao escrutínio da população brasileira e da comunidade internacional.

O que deve ser analisado nestes autos é, precisamente, o risco à isonomia entre os candidatos em caso de utilização do discurso na propaganda eleitoral dos investigados. Isso porque, na hipótese, **não estamos diante de um fato isolado, mas de um modus operandi evidenciado em uma sucessão de episódios mencionados na inicial**. Há um contexto em que se tem identificado, até o momento, um esforço do candidato à reeleição em explorar em sua propaganda eleitoral situações propiciadas por sua condição de Chefe de Estado.



Nesse sentido, já se concedeu tutela inibitória nos temas da reunião com embaixadores no Brasil em que proferidos ataques ao sistema eleitoral (AIJE 0600814-85), do proposital entrelaçamento entre o candidato à reeleição e as comemorações do Bicentenário da Independência (AIJEs 060986-27 e 0601002-78) e do discurso proferido na sacada da Embaixada Brasileira em Londres (AIJE 0601154-29). É certo que, em todos esses casos, como tem se repetido, **a análise do dano e de sua gravidade são aspectos reservados para o julgamento de mérito**, o que não obsta que, nesta fase avançada da campanha, se busque inibir ou mitigar o malferimento à isonomia.

É sob esse ângulo que se constata que há, de fato, risco de dano, caso a fala perante a Assembleia Geral das Nações Unidas seja deslocada de contexto. **Ao adentrar a propaganda, o material, que reproduz motes reiteradamente repisados pelo investigado na condição de candidato, é passível de incutir no eleitorado a falsa percepção de que assiste a uma demonstração de apoio internacional à candidatura, quando, na verdade, o investigado está representando o Brasil no exercício de prerrogativa reconhecida ao País desde o ano de 1949.**

Com efeito, a jurisprudência do TSE orienta que, em prestígio à igualdade de condições entre as candidaturas, a captura de imagens de bens públicos para serem utilizadas na propaganda deve se ater aos espaços que sejam acessíveis a todas as pessoas, vedando-se que os agentes públicos se beneficiem da prerrogativa de adentrar outros locais, em razão do cargo, e lá realizar gravações. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, INCISOS I, III E IV, B, DA LEI Nº 9.504/1997. GRAVAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL EM OBRA PÚBLICA. USO DE IMAGEM DE BEM PÚBLICO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA VEDADA. RESTRIÇÃO DE ACESSO NÃO COMPROVADA. AUSÊNCIA DE DESVIO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DESPROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

1. A conduta vedada prevista no art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 somente se configura quando demonstrado o desvio de bem público do interesse coletivo para servir aos interesses da campanha eleitoral.

2. A mera utilização de imagem de bem público em propaganda eleitoral não configura conduta vedada, exceto na hipótese excepcional de imagem de acesso restrito ou de bem inacessível.

[...]"

(RO 0602196-65, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 14/04/2020, sem destaques no original)

O raciocínio se aplica à hipótese, em que o primeiro réu, por sua condição de Chefe de Estado, proferiu o discurso de abertura da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas, optando por linha de exposição substancialmente identificada com sua plataforma eleitoral. De fato, a utilização das imagens na propaganda eleitoral seria tendente a ferir **a isonomia, pois faria com que a atuação do Chefe de Estado, em ocasião inacessível a qualquer dos demais competidores, fosse explorada para projetar a imagem do candidato.**

Assentada a plausibilidade do direito em decorrência do potencial favorecimento da campanha pela eventual reprodução do discurso em análise, dada suas particularidades, para alavancar a candidatura, conclui-se também pela urgência da adoção de medidas que evitem ou mitiguem danos ao processo eleitoral. Na hipótese, é indispensável a concessão de tutela inibitória para evitar que a inserção do discurso no contexto eleitoral acarrete impactos anti-isonômicos.



Desse modo, **defiro o requerimento liminar, para conceder a tutela inibitória antecipada e determinar a intimação dos investigados, pelo meio mais célere, para que se abstenham de utilizar em sua propaganda eleitoral, divulgada por qualquer meio, imagens captadas de forma pública ou particular, que reproduzam o discurso proferido por Jair Messias Bolsonaro na 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, EUA), cabendo-lhes adotar imediatas providências para substituir materiais eventualmente já produzidos, inclusive os destinados à propaganda eleitoral gratuita de rádio e TV do dia 22/09/2022, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por peça de propaganda ou postagem feita por qualquer meio.**

Ratifico, ainda, os termos da liminar proferida na AIJE 0601154-29, facultando aos autores, nestes autos, fiscalizar o cumprimento da determinação para que os investigados “se abstenham de utilizar em sua propaganda eleitoral imagens, captadas por qualquer meio, relativas ao discurso proferido por Jair Messias Bolsonaro da sacada da Embaixada Brasileira em Londres, no dia 18/09/2022, sob pena de multa de R\$20.000,00 (vinte mil reais) por peça de propaganda ou postagem feita por qualquer meio”.

Ante o exposto, **proponho o referendo da liminar.**

É como voto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço ao Ministro Benedito Gonçalves, que votou no sentido de referendar a liminar que concedeu a tutela inibitória antecipada e determinar a intimação dos investigados para que se abstenham de utilizar, em sua propaganda eleitoral divulgada por qualquer meio, imagens captadas de forma pública ou particular, que reproduzam o discurso proferido pelo candidato na Assembleia Geral das Nações Unidas, nos termos do voto do eminente ministro.

Como vota o Ministro Raul Araújo?

VOTO

O SENHOR MINISTRO RAUL ARAÚJO: Boa noite, Senhor Presidente, Senhoras Ministras Cármen Lúcia e Maria Claudia Bucchianeri, Senhores Ministros, Senhor Vice-Procurador-Geral Eleitoral, senhoras e senhores advogadas e advogados, servidoras e servidores desta Corte; cumprimento a todos.

Eu estou acompanhando o eminente relator.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Como vota o eminente Ministro Carlos Horbach?

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS HORBACH: Senhor Presidente, muito boa noite. Na pessoa de Vossa Excelência, eu saúdo os demais membros deste Tribunal, bem como o eminente Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Professor Paulo Gustavo Gonet Branco, senhores advogados, enfim.

Senhor Presidente, examinei, com muita atenção, a decisão do voto, a decisão do Ministro Relator, agora reiterada no voto que Sua Excelência vem de proceder, e ousou divergir de Sua Excelência.

E o faço, pelas seguintes razões: em primeiro lugar, me parece que, tradicionalmente, esse discurso de abertura do Brasil na Assembleia-Geral das Nações Unidas é um discurso em que são apresentados os feitos dos diferentes governos que por lá passaram, e não foi diferente nas últimas situações em que o presidente usou daquela Tribuna em momento de reeleição, em momento em que buscava a reeleição.

Examinando, por exemplo, o discurso do Presidente da República, candidato à reeleição na 61ª Sessão Ordinária, em 2006, é possível se ver que há uma constante referência aos feitos do governo que se encerrava naquele momento eleitoral que vivia o Brasil.



Há menção, nesse discurso, ao crescimento econômico, à estabilidade, ao Bolsa Família, ao Fome Zero, a diferentes programas sociais que eram anunciados como grandes conquistas do Brasil naquele momento histórico.

Não foi diferente, Senhor Presidente, quando da 69ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 2014, quando a presidente, inclusive, iniciou seu discurso, dizendo o seguinte: “Abro este Debate Geral às vésperas de eleições, que vão escolher, no Brasil, o Presidente da República, os Governos estaduais e grande parte do nosso Poder Legislativo.”

Destacando as conquistas do seu governo, dos últimos 12 anos, segundo a Presidente de então, mencionando programas de inclusão social, o Ciência sem Fronteira, o Mais Médicos, entre outros programas, que diziam respeito exatamente ao público interno, à realidade que, então, era vivida no Brasil.

Menciono esses dois casos, de modo algum para dizer que eventuais erros do passado justifiquem erros do presente, mas, sim, menciono esses dois casos para destacar que essa é uma constante. Isso é algo comum nesses discursos que são proferidos na Assembleia-Geral das Nações Unidas. E não só de estadistas brasileiros, mas, sim, estadistas de outros países que também ocupam aquela Tribuna para fazer, enfim, pronunciamentos dirigidos aos seus públicos internos.

Desse modo, me parece que não há, em princípio, qualquer irregularidade eleitoral na apresentação dessas imagens, exatamente para reforçar, inclusive, no eleitorado, a ideia de que o candidato que está no exercício da Presidência da República se encontra em uma posição de estadista, em uma posição de líder internacionalmente reconhecido.

De modo que eventuais excessos dessa fala me parecem que devem ser combatidos pontualmente. O eminente relator, na sua decisão, destaca que existe a possibilidade de descontextualização desse discurso nas Nações Unidas.

O item 15 da ementa deixa isso muito claro: “Os elementos presentes nos autos são suficientes para concluir, em análise perfunctória, pelo risco de dano, caso a fala perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas seja deslocada de contexto.”

Ou seja, na verdade, o que se busca coibir aqui é a possibilidade de uma descontextualização, sem que se tenha qualquer indício de que ela tenha, efetivamente, ocorrido ou que venha a ocorrer.

E, nesse quadro, me parece por demais draconiana a decisão de deferir a cautelar para determinar que os investigados se abstenham de utilizar em sua propaganda eleitoral, divulgada por qualquer meio, imagens captadas de forma pública ou particular, que reproduzam o discurso proferido por Jair Messias Bolsonaro na 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas, com adoção de imediatas providências.

Em especial também, porque esse discurso não contém, na sua íntegra, material que possa ser eleitoralmente sensível. Parece-me que seria mais adequado aqui se coibir eventuais descontextualizações com o ajuizamento das representações típicas da propaganda eleitoral previstas no art. 96 da Lei das Eleições.

Desse modo, por entender que essa prática é uma prática, repito, comum na nossa vida político-institucional, e por discordar do eminente relator, com todo respeito, da extensão da liminar que foi proferida, eu ousou divergir de Sua Excelência, pedindo todas as vênias, para não referendar a decisão prolatada por Sua Excelência e indeferir o pedido de liminar.

É como voto, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço ao Ministro Carlos Horbach, que apresentou divergência para não referendar a decisão proferida pelo eminente Ministro Relator.

Como vota a Ministra Maria Claudia Bucchianeri?

VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI: Senhor Presidente, Senhora Ministra Cármen Lúcia, Senhores Ministros, Douto Vice-Procurador-Geral Eleitoral, senhoras advogadas, senhores advogados.

Senhor Presidente, eu vou pedir as mais respeitosas vênias ao Ministro Carlos para referendar, na íntegra, a decisão de Sua Excelência o Senhor Ministro Corregedor-Geral.

Entendo aqui, que, no atual contexto e considerada a métrica que o Plenário



Eleições de 2022, há um indicativo de desvio de finalidade na prática de um ato funcional.

E, nesse cenário, que será mais bem investigado quando da análise do mérito da ação, se insere, tal como bem pontuou o Corregedor, dentre as suas competências cautelares, minimizar eventuais danos de comprometimento à normalidade, à legitimidade, à paridade de armas, de sorte que identifique na providência, digamos assim, mais maximizante de Sua Excelência, um fundamento de contenção de eventuais danos ao processo eleitoral.

Razão pela qual, louvando os fundamentos do voto divergente apresentado pelo Ministro Carlos, eu peço, então, licença a Sua Excelência para acompanhar o relator.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Obrigado, Ministra Maria Claudia.

Ministro Ricardo Lewandowski.

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência e, assim fazendo, cumprimento todos os demais presentes a esta sessão.

Senhor Presidente, eu vou pedir vênias à divergência e digo, em rápidas palavras, o seguinte: como expôs o eminente Ministro Relator, a petição inicial relata fatos que, em tese, indica o uso indevido de bens públicos, tanto materiais quanto imateriais, em campanha eleitoral com potencial de ruptura do ideal de igualdade e oportunidade entre os concorrentes ao pleito.

Eu entendo que o acervo probatório que ampara a pretensão de abertura da presente ação de investigação judicial é também suficiente para fundamentar a concessão de medida liminar de caráter inibitório, tal como submetida, agora, a referendo.

O contexto sugere que tanto a Embaixada Brasileira em Londres quanto a Tribuna da Assembleia Geral das Nações Unidas foram utilizadas para realizar ato típico de campanha, de modo a conferir benefícios somente alcançáveis pelo ocupante da esfera máxima do Poder Executivo.

Eu tenho por verossímeis ambas as teses, tanto a referente à possível ilicitude do ato quanto da multiplicação dos danos, caso se permitisse que as imagens fossem utilizadas livremente.

Eu, como tenho assentado e como já o fiz anteriormente, penso que a escolha, por parte da autora, pela abertura de uma investigação judicial eleitoral não torna essa Corte refém da hipótese de abuso de poder. Eu, então, tal como fiz nos autos da Aije 0600986-27, eu reitero que o uso de bens públicos em favor de campanha, também pode ser glosado, o uso pode ser glosado, nos termos do art. 73, 1 e 3, da Lei das Eleições, a justificar tanto a medida cautelar, ora referendada, quanto a cassação dos diplomas, eventualmente, outorgados e a imposição de multa de até 100 mil aos responsáveis – tudo isso em tese, evidentemente.

Então, com essas breves considerações, Senhor Presidente, eu peço vênias, mais uma vez, à divergência, para referendar a decisão liminar em todos os seus termos, tal como trazida pelo eminente relator.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço ao Ministro Ricardo Lewandowski.

Ministra Cármen Lúcia.

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA: Senhor Presidente, Senhores Ministros, que cumprimento na pessoa do Relator, o Senhor Corregedor-Geral, Ministro Benedito, o Senhor Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Senhores advogados, servidores, todos que nos acompanham.

Presidente, também eu vou pedir vênias ao Ministro Carlos Horbach, que apresenta um voto divergente, mas, tenho para mim que os critérios fixados até aqui, especificamente para essas eleições, estão devidamente implementados e respeitados pelo Ministro Relator, razão pela qual estou votando



acompanhar os fundamentos e a conclusão de Sua Excelência.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço à Ministra Cármen.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Senhores Ministros, reitero meus cumprimentos a todos, e acabei esquecendo de cumprimentar a Sua excelência o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Professor Paulo Gonet.

Eu também, pedindo vênua à divergência, acompanho o eminente Ministro Relator, pelos fundamentos ditos por Vossa Excelência.

PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Proclamo o resultado: a Turma, por maioria, referendou a decisão, que deferiu o requerimento liminar para conceder a tutela inibitória antecipada, nos termos do voto do eminente Ministro Relator. Vencido o Ministro Carlos Horbach.

EXTRATO DA ATA

Ref-AIJE nº 0601180-27.2022.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Representantes: Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Nacional e outro (Advogados: Walber de Moura Agra – OAB: 757-B/PE e outros). Representado: Jair Messias Bolsonaro (Advogados: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – OAB: 11498/DF e outros). Representado: Walter Souza Braga Netto (Advogados: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – OAB: 11498/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que deferiu o requerimento liminar, para conceder a tutela inibitória antecipada nos termos do voto do relator, vencido o Ministro Carlos Horbach.

Declarou suspeição o Ministro Sérgio Banhos.

Composição: Ministros Alexandre de Moraes (presidente), Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Carlos Horbach e Maria Claudia Bucchianeri.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Paulo Gustavo Gonet Branco.

SESSÃO DE 27.9.2022.

Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Maria Claudia Bucchianeri e dos Ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Horbach.

