

## **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.428.927 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>
<b>RECTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO LIBERAL - DIRETÓRIO NACIONAL E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA</b>
<b>RECDO.(A/S)</b>	<b>: CIRO FERREIRA GOMES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: WALBER DE MOURA AGRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EZIKELLY SILVA BARROS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>

### **DECISÃO:**

Trata-se de agravo contra decisão negativa de admissibilidade do Recurso Extraordinário interposto pelo Diretório Nacional do Partido Liberal e por Jair Messias Bolsonaro contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral pelo qual, em julgamento conjunto das Representações 0600550-68, 0600549-83, 0600556-75 e 0600741-16, foi reconhecida a prática de propaganda irregular antecipada e aplicada multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil) reais, declarando-se extinta a Representação 0600556-75.

Eis a ementa do acórdão do TSE:

REPRESENTAÇÕES. ELEIÇÕES 2022. QUESTÃO DE ORDEM. PEDIDO DE INGRESSO. AMICUS CURIAE. INCOMPATIBILIDADE SISTÊMICA. PRINCIPIO DA CELERIDADE. PRELIMINARES.ILEGITIMIDADE ATIVA DE PARTIDO FEDERADO PARA ATUAR ISOLADAMENTE EM PROCESSO JUDICIAL ELEITORAL. SUCESSÃO PROCESSUAL. FEDERAÇÃO. VIABILIDADE. ILEGALIDADE PASSIVA. PROVEDORES DE APLICAÇÃO. INTERNET. IN INITIO LITIS. MÉRITO. PROPAGANDA ANTECIPADA IRREGULAR. ALEGADA DIFUSÃO DE FATOS SABIDAMENTE INVERÍDICOS

E GRAVEMENTE DESCONTEXTUALIZADOS SOBRE OS PROCESSOS DE VOTAÇÃO E APURAÇÃO DE VOTOS PARA EMBAIXADORES CREDENCIADOS NO BRASIL. ART. 9º-A DA RESOLUÇÃO 23.610/2019. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRÁTICA, NA FASE DA PRÉ-CAMPANHA, DE COMPORTAMENTOS PROSCRITOS DURANTE A CAMPAÑA (ART. 3º-A DA RESOLUÇÃO 23.610). REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM A IMPOSIÇÃO DE MULTA E ORDEM DE REMOÇÃO DE CONTEÚDOS. **Questão de ordem:** 1. O pedido de ingresso como *amicus curiae* não se mostra compatível com a celeridade que é inerente aos feitos de índole eleitoral, nos termos do art. 5º da Res. TSE nº 23.478/2016. Precedentes. **Preliminares:** 2. Não se admite a atuação isolada em ação judicial eleitoral de partido político que se acha formalmente reunido em federação partidária. A partir do deferimento do seu respectivo registro pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a federação partidária passa a atuar de forma unificada em nome de todas as agremiações que a compõem, como se novo partido fosse. 3. O art. 338 do CPC é materialmente incompatível com o rito marcadamente célere previsto no art. 96 da Lei nº 9.504/1997 e na Res.-TSE no 23.608/2019, que não preveem a possibilidade de deferimento de prazo para eventual emenda à inicial. Hipótese em que o comparecimento espontâneo da parte legítima, anteriormente à triangularização da demanda, permite a sucessão processual, por quanto observados os princípios da celeridade e da primazia da decisão de mérito. 4. À luz do § 4º do art. 40 da Res.-TSE nº 23.610/2019, é prematura a integração dos provedores de aplicação da internet ao polo passivo da representação, **in initio litis**, por força do que dispõe o art. 39 da mesma Resolução, sendo cabível a indicação somente na hipótese de descumprimento de determinações judiciais. Precedentes. Mérito: 5. A legitimidade e normalidade do pleito (art. 14, § 9º da CRB), em seu viés

antedecedente de aceitabilidade das regras do jogo e a confiança nos resultados proclamados, qualifica-se como bem jurídico constitucional autônomo a ser tutelado pela Justiça Eleitoral, independentemente da situação particular dos candidatos em disputa (RO 0603975-98, Rel. Min. Luis Felipe Salomão). 6. O art. 9-A da Resolução 23.610/2019 deslocou também para o microssistema de tutela da propaganda eleitoral a proteção autônoma da normalidade e legitimidade da disputa, em seu viés antecedente de aceitabilidade das regras do jogo e a confiança nos resultados proclamados, como valor a ser defendido, de forma independente e descolada de outros bens jurídicos protegidos em tema de propaganda. 7. Comportamentos que tenham alguma conotação eleitoral e que sejam proibidos durante o período oficial de campanha são igualmente proibidos na fase antecedente da pré-campanha, ainda que não envolvam pedido explícito de voto ou não voto, podendo configurar propaganda eleitoral antecipada irregular, nos termos do art. 3º- A da Resolução 23.610/2019. Precedentes. 8. As representações por propaganda eleitoral antecipada irregular, independentemente da causa de pedir, podem ser movidas pelos legitimados ativos indicados no art. 96 da Lei nº 9.504/97 (e não apenas pelo Ministério Público) e, se procedentes, geram a imposição de multa, para além da remoção do conteúdo respectivo, observados os parâmetros estabelecidos pelo § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504/97. 9. O eventual questionamento do episódio em sede de representação por propaganda irregular não interfere a apuração do mesmo fato em outras vias processuais autônomas. 10. Numa democracia, não há de ter limites o direito fundamental à dúvida, à curiosidade e à desconfiança. Cada cidadão é livre para crer ou descrever no que bem entender, para duvidar. E essa ampla liberdade de pensamentos não pressupõe ou demanda elementos racionais que os justifiquem ou legitimem e não precisa fundar-se em discursos intersubjetivamente válidos. 11.

A deslegitimação do sistema, a partir da construção de fatos falsos, forjados para conferirem estímulos artificiais de endosso a opiniões pessoais, é comportamento que já não se insere no legítimo direito à opinião, dúvida, crítica e expressão, descambando para a manipulação desinformativa, via deturpação fática, em grave comprometimento da liberdade de “informação”, e com aptidão para corroer a própria legitimidade da disputa em si. 12. Representação julgada procedente.

Os embargos de declaração opostos ao **decisum** foram rejeitados. Confira-se:

ELEIÇÕES 2022. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ANTECIPADA IRREGULAR. ALEGADA DIFUSÃO DE FATOS SABIDAMENTE INVERÍDICOS E GRAVEMENTE DESCONTEXTUALIZADOS SOBRE OS PROCESSOS DE VOTAÇÃO E APURAÇÃO DE VOTOS PARA EMBAIXADORES CREDENCIADOS NO BRASIL. ART. 9º-A DA RESOLUÇÃO 23.610/2019. PRÁTICA, NA FASE DA PRÉ-CAMPANHA, DE COMPORTAMENTOS PROSCRITOS DURANTE A CAMPANHA (ART. 3º-A DA RESOLUÇÃO 23.610). 1 - HIPÓTESE CLARA DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL, SEMPRE QUE A CAUSA DE PEDIR VERSAR A PRÁTICA DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR, OCORRIDA NA VÉSPERA DO INÍCIO DA DISPUTA. 2 - MULTA FIXADA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL, CONSIDERADA A GRAVIDADE DO EPISÓDIO, EXPRESSAMENTE RECONHECIDA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. 3 - POSSIBILIDADE, DURANTE O PROCESSO ELEITORAL, DE INCLUSÃO DE PROCESSOS EM PAUTA A MENOS DE 12 HORAS DA SESSÃO RESPECTIVA, DESDE QUE AMPLAMENTE PUBLICIZADA E DEVIDAMENTE JUSTIFICADA A URGÊNCIA

RESPECTIVA, TAL COMO NO CASO CONCRETO – SUSTENTAÇÃO ORAL EM MEIO ELETRÔNICO DEVIDAMENTE FRANQUEADA À DEFESA. 4 - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER OMISSÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. 5 - EMBARGOS REJEITADOS.

Na petição do apelo nobre, foi suscitada violação aos arts. 5º, IV e XI, 14, 16, 84, VII, 118 e 220 da CF/1988, alegando-se que o TSE desconsiderou os preceitos constitucionais relativos à liberdade de expressão, à competência da Justiça Eleitoral, às funções do Presidente da República e à segurança jurídica eleitoral (expressa no princípio da anualidade eleitoral) para impor uma condenação indevida ao Recorrente.

Afirmou-se a existência de repercussão geral da matéria (Temas 564 e 837, afirmando-se, ainda, que “a reunião objeto da presente ação encontra-se fora do escopo de controle judicial, dado seu caráter eminentemente político e cuja discricionariedade está afeta ao chefe do Executivo, como executor de atos de governo próprios a um Estado Soberano”.

Articulou-se ofensa ao direito à liberdade de expressão e ao postulado da segurança jurídica, porquanto a novel exegese não poderia ser aplicada nas eleições de 2022, tendo havido brusca alteração jurisprudencial, pois se dispensou quesito do ‘conteúdo eleitoral’ para conformação do ilícito da propaganda eleitoral antecipada.

O recurso extraordinário foi inadmitido, em suma, devido à ausência de prequestionamento dos arts. 5º, XI, 16, 84, VII, 118 da Constituição Federal, bem como pela incidência do óbice da Súmula n. 279/STF e pela inocorrência de violação ao princípio da segurança jurídica, pois não teria havido brusca alteração jurisprudencial para o mesmo pleito.

Adveio, na sequência, o presente agravo, interposto pelo Partido Liberal (PL) e por Jair Messias Bolsonaro, no qual se articulam as seguintes teses: a) não apenas os temas plasmados nos dispositivos

## ARE 1428927 / DF

invocados foram efetivamente decididos na Corte de origem, como foram expressamente destacados no corpo do recurso extraordinário os trechos respectivos; b) nos termos de consolidada jurisprudência do STF, havendo efetivo debate, na Corte de origem, do tema versado nos dispositivos constitucionais aludidos no apelo, tem-se como plenamente satisfeito o requisito do prequestionamento; c) não bastasse, o acordão recorrido foi alvejado por embargos declaratórios vocacionados, justamente, ao formal prequestionamento de temas versados no apelo extraordinário, circunstância apta a reforçar o cumprimento do requisito recursal em evidência, nos termos do art. 1025, do CPC; d) as teses recursais apresentadas no recurso extraordinário, tal como antes evidenciado, foram arquitetadas a partir das premissas fáticas extraídas do próprio corpo do arresto recorrido, razão pela qual não incide o óbice da Súmula n. 279/STF; e) os atos comunicacionais empreendidos na condição de Chefe do Executivo encontravam-se fora do escopo de controle e atuação da Justiça Eleitoral, salvo nas hipóteses estritas do art. 73, da Lei das Eleições (condutas vedadas aos públicos em campanhas eleitorais); f) as disposições do art. 84, inc. VII, da CF/88, são cristalinas em assinalar a função representativa do Presidente da República com Estados Estrangeiros, competindo-lhe privativamente “manter relações com Estados Estrangeiros”, de modo que ficou demonstrada ofensa ao conteúdo dos arts. 14 e 84, VII, da Carta Magna; g) o órgão prolator do **decisum**, laborando fora das balizas atinentes ao juízo primeiro e provisório de admissibilidade, decidiu julgar, desde logo, o mérito da alegação de alteração jurisprudencial no curso do pleito eleitoral, o que contraria a posição do TSE quando da decisão levada a efeito quanto ao Tema 564 de Repercussão Geral; h) evidencia-se o desacerto da decisão agravada por ter afastado alteração jurisprudencial no curso do pleito eleitoral (contrariedade ao Tema 564 de Repercussão Geral).

A Procuradoria-Geral da República exarou parecer assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.  
ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA.  
REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. AUSÊNCIA  
DE PREQUESTIONAMENTO DA MATÉRIA  
CONSTITUCIONAL INVOCADA NAS RAZÕES  
RECURSAIS. INAPLICABILIDADE DO TEMA 564 DA  
SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL.  
NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DA MOLDURA  
FÁTICA DELINEADA NA DECISÃO. RECORRIDA.  
SÚMULA 279 DO STF. PARECER PELO DESPROVIMENTO  
DO AGRAVO. 1. É inadmissível recurso extraordinário  
quando o acórdão recorrido não enfrenta a questão  
constitucional debatida pela parte, caracterizando ausência  
de prequestionamento e determinando a incidência da  
Súmula 282 do STF. 2. É inaplicável o Tema 564 da  
Repercussão Geral quando não há mudança jurisprudencial  
da Justiça Eleitoral, estando o entendimento do Tribunal  
Superior Eleitoral acerca do que configura propaganda  
eleitoral antecipada irregular em consonância com o disposto  
no art. 3º-A da Resolução TSE 23.610/2019. 3. É incabível  
recurso extraordinário para reexame do contexto fático-  
probatório, consoante previsão contida na Súmula 279 do  
STF. - Parecer pelo desprovimento do agravo em recurso  
extraordinário.

É o relatório.

Decido.

Não obstante o reforço argumentativo apresentado pelos agravantes, não foram trazidos elementos aptos a afastar os fundamentos que embasaram a inadmissibilidade do recurso extraordinário, os quais devem ser mantidos, nos seguintes termos:

Verifica-se que a ofensa aos arts. 5º, XI, 16, 84, VII, 118 da CF/1988 não foi objeto de análise no acórdão recorrido, inexistindo, portanto, o indispensável prequestionamento, o que atrai a incidência do enunciado 282 da Súmula do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: "é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada". Nesse sentido: AgR-RE 224.783, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 20/4/2001; RE 299.768, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ de 1º/6/2001; AgR-ARE 1.209.640, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe de 10/10/2019; AgR-ARE 1.213.074, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 9/12/2020.

De toda forma, nos termos do acórdão recorrido, a CORTE ELEITORAL assentou como propaganda irregular a divulgação de fatos sabidamente inverídicos e descontextualizados, apta a atingir a integridade do processo eleitoral o discurso transmitido pelo Recorrente, então Presidente da República, em 18/7/2022, para diplomatas reunidos no país.

Destacado, ainda, que a norma do art. 9-A da Resolução TSE 23.610/2019 "representa verdadeiro desdobramento jurídico do julgamento plenário, por esta Corte Superior, do RO 0603975-98/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, ocasião em que se entendeu, pela vez primeira, que a disseminação, em mídias sociais, de fatos manifestamente inverídicos a respeito do sistema de votação, configura uso indevido dos meios de comunicação e compromete a normalidade e a legitimidade do pleito eleitoral, a ensejar a aplicação das sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90".

Frisou-se, também, que o teor do art. 3º-A da Resolução TSE 23.610/2019 consolidou a jurisprudência do TRIBUNAL

SUPERIOR ELEITORAL que considera propaganda eleitoral antecipada irregular: aquelas com pedido explícito de voto e aquelas com conotação eleitoral, mesmo sem pedido explícito de voto. Assim, contrariamente ao alegado, não se aplica o argumento de alteração jurisprudencial no curso do pleito eleitoral, sendo descabida a análise sob o enfoque do Tema 564 de Repercussão Geral.

Em relação à suposta ofensa à liberdade de expressão ao Chefe do Executivo, assentou o acórdão do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL que o preceito constitucional não protege a desinformação contra a legitimidade das eleições. Nesses termos, destacou que “a manipulação de fatos, (...) como forma artificial de angariar apoiantes mediante indução em erro, comprometendo o direito de todos e todas a obterem informações minimamente íntegras, tudo isso com ataques que colocam o próprio ‘jogo democrático’ em risco, é conteúdo que extrapola a liberdade discursiva”.

Nesse contexto, observa-se que a conduta do Recorrente, à época Presidente da República, extrapolou os limites de atuação como Chefe de Estado, sendo legítima a atuação desta JUSTIÇA ESPECIALIZADA na tutela do processo eleitoral. Assim, para chegar à conclusão diversa, seria necessária a revisão das provas dos autos, medida inviável nesta sede recursal. Incidência da Súmula 279/STF.

Ante o exposto, com fundamento no art. 1.030, V, do CPC, NEGOU SEGUIMENTO ao Recurso Extraordinário.

Inicialmente, assiste razão aos agravantes quanto ao efetivo prequestionamento dos dispositivos constitucionais suscitados no apelo nobre, na medida em que os temas foram debatidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, o qual refutou as teses da liberdade de expressão e do exercício legítimo das prerrogativas do então Presidente da República,

enquadrando suas condutas como propaganda eleitoral irregular.

Todavia, consoante asseverado no acórdão recorrido, a divulgação de fatos sabidamente inverídicos e descontextualizados, mediante discurso transmitido pelo então Presidente da República, em 18/7/2022, para diplomatas reunidos no país, consubstanciou conduta relevante no âmbito do Direito Eleitoral, apta a atrair a competência daquela Justiça Especializada, bem como as aplicação de sanções decorrentes do malferimento aos bens jurídicos tutelados durante o processo eleitoral.

Nesse sentido, a prática ilícita foi examinada sob a ótica do microssistema de tutela da propaganda eleitoral, incorporado na norma insculpida no art. 9-A da Resolução n. 23.610/2019, “em seu viés antecedente de aceitabilidade das regras do jogo e a confiança nos resultados proclamados, como valor a ser defendido, de forma independente e descolada de outros bens jurídicos protegidos em tema de propaganda”.

Acrescentou-se, ainda, que a norma do art. 9-A da Resolução TSE 23.610/2019 “representa verdadeiro desdobramento jurídico do julgamento plenário, por esta Corte Superior, do RO 0603975-98/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, ocasião em que se entendeu, pela vez primeira, que a disseminação, em mídias sociais, de fatos manifestamente inverídicos a respeito do sistema de votação, configura uso indevido dos meios de comunicação e compromete a normalidade e a legitimidade do pleito eleitoral, a ensejar a aplicação das sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90”.

Logo, não há falar em violação ao postulado da segurança jurídica ou da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF), na medida em que a conduta já havia sido reproduzida no texto da norma regulamentar, norteando o comportamento dos atores da disputa eleitoral. Irretocável, portanto, o **decisum** agravado, quanto à inaplicabilidade do Tema n. 564 da Repercussão Geral.

Por outro lado, as práticas ilícitas foram examinadas à luz de normas infraconstitucionais, de modo que eventual ofensa à Constituição

Federal, ainda que existente seria indireta ou reflexa, o que inviabiliza o trânsito do apelo nobre.

Ademais, para concluir de forma diversa do TSE e acolher a tese dos agravantes, no sentido de que não houve distorções do processo eleitoral, bem como que o discurso foi proferido no exercício regular da liberdade de expressão e das prerrogativas do então Chefe de Estado seria necessário revalorar o conjunto probatório dos autos, razão pela qual não há como afastar o óbice da Súmula n. 279/STF.

Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes desta Suprema Corte:

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. MULTA. CONTROVÉRSIA INFRACONSTITUCIONAL. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 279/STF.** Nos termos da jurisprudência da Corte, a pretensão voltada a demonstrar pretenso equívoco na imputação de irregularidade na propaganda não encontra ressonância constitucional e demanda o reexame de provas. Agravo regimental a que nega provimento. (ARE 831892 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 02-02-2015).

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ELEITORAL. PROPAGANDA. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. CONTROVÉRSIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 279 DO STF.** AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica rever a interpretação de normas infraconstitucionais

que fundamentam a decisão a quo. A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. II – Inviável em recurso extraordinário o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. Incidência da Súmula 279 do STF. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1360531 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 04-04-2022);

**Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Eleitoral. Propaganda institucional irregular. Prequestionamento. Ausência. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes.** 1. É inadmissível o recurso extraordinário se os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. O recurso extraordinário não se presta para a análise da legislação infraconstitucional, tampouco para o reexame dos fatos e das provas constantes dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido. (ARE 1076823 AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 01-02-2018).

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso, nos termos do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

Publique-se.

Brasília, 10 de outubro de 2023.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*