



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**ACÓRDÃO**

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 751-46.2016.6.20.0006 – CLASSE 32  
– CEARÁ-MIRIM – RIO GRANDE DO NORTE**

**Relator:** Ministro Admar Gonzaga

**Recorrente:** Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino

**Advogados:** Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros – OAB: 3640/RN e  
outro

**Recorrido:** Ministério Público Eleitoral

**AÇÃO CAUTELAR Nº 0604235-59.2017.6.00.0000 – CLASSE 12061 –  
CEARÁ-MIRIM – RIO GRANDE DO NORTE**

**Relator:** Ministro Admar Gonzaga

**Autora:** Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino

**Advogados:** Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros – OAB: 3640/RN e  
outro

**Réu:** Ministério Público Eleitoral

DIREITO ELEITORAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. DESPROVIMENTO.

1. Recurso especial eleitoral interposto contra acórdão do TRE/RN que manteve a cassação do diploma de vereadora da recorrente, com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em razão da extrapolação, em 51,55%, do limite legal de gastos de campanha.

2. A imposição de um limite de gastos de campanha uniforme para todos os candidatos para cada cargo em disputa foi novidade introduzida pela Lei nº 13.165/2015, aplicada a partir das Eleições de 2016. Até então, vigorava um sistema de autorregulação de gastos eleitorais, no qual os próprios partidos políticos fixavam os limites a que seus candidatos estariam sujeitos.

3. A partir dessa alteração legislativa, os limites de gastos de campanha, regulados pelo art. 18 da Lei nº 9.504/1997, passaram a desempenhar o relevantíssimo papel de assegurar a paridade de armas entre os candidatos, evitando que candidatos mais ricos ou com maior acesso a recursos financeiros fiquem em posição de vantagem em relação aos demais competidores. Além disso, trata-se de medida eficaz para frear a escalada dos custos de campanha.

4. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 incide sobre a captação ou o gasto de recursos, para fins eleitorais, que se dê em desacordo com as normas legais aplicáveis. O descumprimento do limite previsto para despesas de campanha configura, portanto, gasto ilícito de recursos, sujeito à aplicação do art. 30-A, *caput* e § 2º.

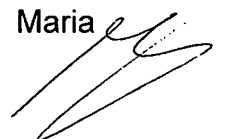
5. Para a procedência do pedido formulado na representação pelo art. 30-A, é preciso, ainda, aferir a gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto pela relevância jurídica da irregularidade, quanto pela ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato. Precedentes.

6. Considerando-se a nova feição do teto de gastos, o dispêndio de recursos de campanha em montante que ultrapassa em mais de 50% o limite legal estabelecido ostenta gravidade e relevância jurídica para justificar a condenação. O candidato que, em violação à lei, tem um dispêndio de recursos em campanha superior ao teto legal tem uma vantagem ilegítima em relação aos demais competidores. Trata-se de uma quebra patente e grave da paridade de armas, apta a desequilibrar a disputa e, assim, ferir a legitimidade do pleito.

7. Afastar a cassação do diploma em caso de extrapolação significativa do teto de gastos imposto por lei significaria, na prática, o fim dos limites de gastos de campanha. Nessa hipótese, candidatos, sobretudo os mais abastados, teriam incentivos a efetuar despesas acima dos limites legais para serem eleitos, arcando apenas com o risco de eventual aplicação de multa.

8. Recurso especial desprovido. Ação cautelar julgada prejudicada.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao recurso especial de Ângela Maria



Medeiros Farias de Aquino e julgar prejudicada a Ação Cautelar nº 0604235-59, nos termos do voto reajustado do relator.

Brasília, 28 de junho de 2018.



MINISTRO ADMAR GONZAGA – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, vereadora eleita pelo Município de Ceará-Mirim/RN, interpôs recurso especial (fls. 266-282) em face do acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (fls. 242-249) que, por unanimidade, negou provimento ao recurso eleitoral e manteve a sentença do Juízo da 6ª Zona Eleitoral daquele Estado que julgou procedente representação, ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral, com fundamento no art. 30-A da Lei 9.504/97.

Eis a ementa do acórdão regional (fls. 242-243):

*RECURSO ELEITORAL - ELEIÇÕES 2016 - VEREADOR - ILICITUDE NA CAPTAÇÃO E GASTOS DE RECURSOS DE CAMPANHA - ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97 - INOBSERVÂNCIA AO PRESCRITO NO ART. 18 DA LEI DAS ELEIÇÕES E NA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.459 - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS EM MONTANTE SUPERIOR AO ESTABELECIDO - CONDUTA ILÍCITA - INDEVIDA VANTAGEM EM FACE DE SEUS CONCORRENTES NO PLEITO ELEITORAL - GASTOS EXCEDENTES - RECURSOS ESTIMÁVEIS - FATOS JULGADOS À LUZ DO ART. 30-A DA LEI 9.504, E NÃO DO ABUSO DE PODER PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 - DUPLA PENALIZAÇÃO - PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - MULTA APLICADA - INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE PRECEDENTE DESTA TRE - RATIO DECIDENDI INAPLICÁVEL - SITUAÇÕES EM QUE INEXISTIA A IMPOSIÇÃO LEGAL QUANTO AO TETO DE GASTOS - MODIFICAÇÃO TRAZIDA APENAS PELA LEI Nº 13.165/2015 - FATOS OSTENTADORES DE RELEVÂNCIA JURÍDICA - EXCESSIVO GASTO ACIMA DO LIMITE LEGAL - SITUAÇÃO GRAVE DESEQUILÍBRIO DA CAMPANHA - MORALIDADE E ISONOMIA FERIDOS - BENEFÍCIO INDEVIDO EM FACE DOS DEMAIS CANDIDATOS - CONDUTAS PERPETRADAS À MARGEM DA FISCALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL - FALTA DE LISURA E REGULARIDADE QUANTO ÀS RECEITAS MOVIMENTADAS E ÀS DESPESAS REALIZADAS - IMPROVIMENTO DO RECURSO.*

*Na espécie, a recorrente excedeu o limite legal a que tinha direito, o que representa uma extrapolação de 51,55% em relação à baliza imposta por lei (e regulamentada pelo TSE). Logo, a conduta foi ilícita, e inexoravelmente concedeu indevida vantagem à recorrente em face de seus concorrentes no pleito eleitoral.*

*Também não merece amparo o argumento de que os gastos excedentes foram todos feitos em recursos estimáveis e que jamais*



*poderiam ensejar abuso de poder econômico. Primeiro porque é possível, sim, o seu reconhecimento (TSE RO 1453, rel. Min. Felix Fisher, de 25/02/2010). Segundo porque, como já dito, a sentença não condenou a recorrente por abuso de poder econômico, mas sim pela arrecadação e gastos ilícitos de recursos, nos moldes previstos no art. 30-A da Lei das Eleições.*

*Também não procede a alegação da dupla penalização. É que o processo de prestação de contas, onde foi aplicada multa (PC 527-11.2016) com fundamento no art. 5º da Resolução/TSE nº 23.463 é instrumento autônomo relativamente à presente representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, e possuem objetos absolutamente distintos (nesse sentido, RESPE nº 2641-64, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/02/2014). Não há, portanto, se falar em bis in idem na condenação.*

*Invocação indevida de precedente deste TRE, porquanto o caso tratado naquele feito não é idêntico à hipótese destes autos. No tal precedente, tratava-se de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo referente às eleições 2012, quando sequer existia a imposição legal quanto ao teto de gastos (trazida apenas pela Lei nº 13.165/2015).*

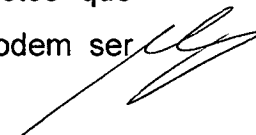
*No caso dos autos, os fatos ostentam relevância jurídica. É que gasto de campanha em mais de 51% acima do limite legal estabelecido revela situação grave, a ponto de desequilibrar a campanha eleitoral para o cargo de vereador no município, de modo a ferir a moralidade e a isonomia do pleito no município. Ao exceder sobremaneira o limite de gastos imposto pela norma eleitoral, a candidata se sobressaiu, de modo ilegítimo, aos demais candidatos que, ao revés, tiveram suas despesas de campanha limitadas pela norma, havendo, assim, patente quebra na isonomia do pleito.*

*Também deve se levar em consideração que os fatos ocorridos revelaram transações de arrecadação e gastos de campanha que configuraram condutas perpetradas à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral, e, sem a lisura e a regularidade das receitas movimentadas e das despesas realizadas pela candidata, há serio atentado à moralidade que deve ser a tônica da disputa eleitoral.*

*Improvemento do recurso.*

A recorrente alega, em suma, que:

- a) ao manter incólume a sentença de primeiro grau, o Tribunal de origem reconheceu que ela incorreu em abuso do poder econômico e praticou gasto ilícito de recursos, em razão de ter ultrapassado o limite legal imposto pelo TSE;
- b) o acórdão regional violou os arts. 30-A da Lei 9.504/97 e 22, XVI, da Lei Complementar 64/90, pois os gastos que extrapolaram o limite da campanha eleitoral não podem ser



considerados abuso do poder econômico, nem mesmo gastos ilícitos;

c) o abuso do poder econômico e o gasto ilícito previsto no art. 30-A da Lei 9.504/97 se configuram quando o dispêndio é ilegal, efetuado com o objetivo de desvirtuar a eleição;

d) os dispêndios realizados na campanha eleitoral não são ilícitos; tanto que a prestação de contas foi desaprovada por ter extrapolado o limite de gastos permitidos;

e) os gastos que excederam o limite não foram ocultados, foram pagos com recursos que transitaram pela conta de campanha e devidamente declarados à Justiça Eleitoral;

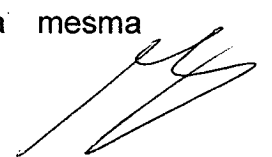
f) a contabilidade da candidata se equivocou, tendo em vista que entendeu as doações estimáveis não entrariam no limite de gastos;

g) os gastos que ultrapassaram o limite foram custeados com recursos estimáveis, e não em espécie, o que jamais poderia ensejar abuso do poder econômico e muito menos ser considerado dispêndio ilícito;

h) o acórdão regional sancionou a ora recorrente duas vezes pelo mesmo fato, pois a penalidade da extrapolação do limite de gastos é a aplicação de multa, conforme já foi estabelecido na sentença do juízo de piso;

i) entender que ultrapassar o limite estabelecido é abuso do poder econômico e gasto ilícito é inaceitável, caracterizando *bis in idem*;

j) o TRE/RN julgou caso idêntico nos autos da AIME 1-07, em que foi considerada a boa-fé, em face de o impugnado ter informado todos os seus gastos na sua prestação de contas. Diante de casos similares, deve ser dada a mesma interpretação;



- k) o acórdão regional considerou que exceder o limite de gastos é conduta grave suficiente para possibilitar a aplicação do art. 22, XVI, da Lei Complementar 64/90;
- l) a jurisprudência é firmada no sentido de que a gravidade da conduta deve vir acompanhada de provas robustas do abuso.

Requer a admissão do recurso especial com efeito suspensivo e o provimento do apelo para reformar o acórdão recorrido, bem como manter incólume o seu mandato e suas condições de elegibilidade.

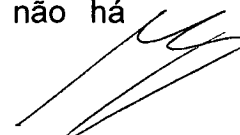
O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões (fls. 291-295v), pugnando pelo *“não conhecimento do recurso quanto a alínea “b” inciso I do art. 276, do Código Eleitoral e, no mérito, em relação ao ponto conhecido (art. 275, I, a, do Código Eleitoral), requer o seu desprovimento”* (fl. 295v).

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, às fls. 300-305, opinou pelo parcial conhecimento do recurso especial e, nessa extensão, pelo seu desprovimento.

#### **AC 0604235-59 (PJE)**

Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino ajuizou a Ação Cautelar 0604235-59.2017.6.00.0000 (documento 172.166), na qual deferi o pedido de liminar para atribuir efeito suspensivo ao recurso especial nos autos do Recurso Eleitoral 751-46 e, por conseguinte, suspender a execução dos acórdãos regionais, determinando a manutenção da autora no exercício do mandato eletivo de vereadora, ou a sua recondução, caso já tivesse sido afastada (documento 172.424).

O Ministério Público Eleitoral apresentou contestação aos termos do pedido de tutela antecipada ajuizado pela autora, requerendo a improcedência da demanda, visto que, nas razões do pedido, não há



elementos capazes de demonstrar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, conforme determina o art. 300 do CPC (documento. 177.756).

Na sequência, o *Parquet* Eleitoral interpôs agravo interno, pugnando pela reconsideração da decisão proferida ou pela apreciação do recurso pelo órgão colegiado, a fim de que a decisão liminar seja reformada (documento 177.757).

Por despacho, determinei que os autos aguardassem em Secretaria até a conclusão do REspe 751-56, oportunidade em que deveriam retornar para apreciação conjunta (documento 195.439).

É o relatório.

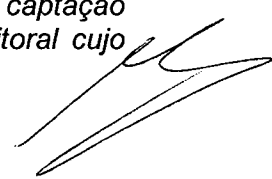
## VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA (relator): Senhor Presidente, o recurso especial é tempestivo. O acórdão regional foi publicado no *DJe* em 10.11.2017, sexta-feira, conforme certidão à fl. 260, e o apelo foi interposto em 13.11.2017, segunda-feira (fl. 266), por procurador habilitado nos autos (procuração à fl. 177).

De início, anoto que a controvérsia se refere à condenação por gasto ilícito de recursos financeiros em campanha eleitoral, em representação proposta pelo Ministério Público Eleitoral em desfavor de Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, eleita vereadora do Município de Ceará-Mirim no pleito de 2016.

O Tribunal *a quo* negou provimento ao recurso eleitoral para manter a sentença do juízo de primeiro grau, nos seguintes termos (fls. 245-249):

*Como relatado, trata a presente ação de representação por captação ou gasto ilícito de recursos financeiros de campanha eleitoral cujo pedido, na origem, foi julgado procedente.*





*Na espécie, Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, que teve seu diploma cassado, recorre de decisão do juízo a quo que reconheceu a extrapolação do limite de gastos de campanha legalmente estabelecido e, ainda em decorrência disso, terminaria por configurar a ilicitude na captação e gastos de recursos de campanha previstos no art. 30-A da Lei nº 9.504/97.*

*Para uma melhor compreensão, transcrevo o artigo alegadamente violado:*

**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.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º **Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos**, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

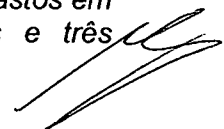
*No caso em apreço, a ilicitude aventada seria a inobservância ao prescrito no art. 18 do mesmo diploma normativo, novidade legislativa trazida pela lei nº 13.165/2015, cuja redação, vigente por ocasião das eleições 2016, transcrevo:*

**Art. 18.** Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.

*Por sua vez, a Resolução/TSE nº 23.459, que dispôs sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e prefeito nas eleições municipais de 2016, estabeleceu, conforme tabela anexada à norma, a baliza de R\$ 13.702,50 (treze mil, setecentos e dois reais e cinquenta centavos) para o município de Ceará-Mirim/RN, atualizada monetariamente pela Portaria/TSE nº 704/2016, consoante determinou o art. 2º da Resolução, valor que restou fixado em R\$ 18.328,63 (dezoito mil, trezentos e vinte e oito reais e sessenta e três centavos).*

*Assim, a partir dessas normas, é de se concluir pela ilicitude da conduta daqueles que se utilizaram de recursos em montante superior ao estabelecido, em manifesta afronta à norma eleitoral (art. 18 da Lei nº 9.504/97 c/c art. 1º da Resolução/TSE nº 23.459).*

*Na espécie, a candidata prestou contas declarando gastos na ordem de R\$ 27.818,66 (vinte e sete mil, oitocentos e dezoito reais e sessenta e seis centavos), como se observa da Prestação de Contas nº 527-11.2016.6.20.0006, extrapolando, assim o limite de gastos em R\$ 9.450,03 (nove mil quatrocentos e cinquenta reais e três*



centavos). Na sua prestação de contas, a candidata omitiu gastos estimáveis em dinheiro, referentes a doações de veículos e serviços de motorista mencionados na prestação de contas inicial da ora recorrente, os quais, segundo alega, foram lançados erroneamente nas suas contas, quando em realidade seriam doações feitas ao candidato a prefeito Renato Martins. Ocorre, todavia, que tais doações não constaram da prestação de contas deste último e, ainda, acresce-se o fato de que houve pagamento de combustível feito com cheques da conta eleitoral da candidata, em ordem a caracterizar doação não contabilizada.

Importa mencionar, desde logo, que a prestação de contas da candidata foi desaprovada pelo juízo a quo, pelos mesmos motivos aqui apreciados: **a extrapolação do limite legal de gastos estabelecido pelo art. 18 da Lei nº 9.504/97.**

Ainda preliminarmente, cabe uma observação, bem ressaltada pelo douto Procurador Regional Eleitoral em seu parecer (fls. 233-v). Com efeito, não obstante a recorrente, no recurso, insurja-se contra o reconhecimento de abuso de poder econômico, a decisão aqui impugnada somente reconhece essa conduta obiter dictum, conforme se vê do dispositivo da sentença (fls. 146). Até mesmo porque, quando do seu ajuizamento (em 20/12/2016) o prazo para apuração de abuso de poder econômico já havia transcorrido, configurando hipótese de decadência. Assim, inócuas as razões do recurso quanto a esse fundamento.

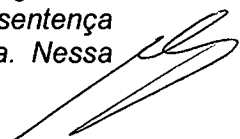
Dito isto, analiso as demais razões da recorrente.

Em relação à extrapolação, não há insurgência da recorrente. Há inclusive reconhecimento expresso desse fato. Com efeito, como relatado, ela reconhece que excedeu o teto dos gastos estabelecido pela norma de regência. Nessa perspectiva, não é válido o seu argumento de que esse excesso não seria ilegal ou ilícito porquanto declarado, pois houve patente desrespeito à vedação imposta pela norma, do que recai, indubitavelmente, o reconhecimento da ilicitude na arrecadação e gastos de recursos de campanha.

Na espécie, repito, a recorrente excedeu em R\$ 9.450,03 o limite legal a que tinha direito, o que representa uma extrapolação de 51,55% em relação à baliza imposta por lei (e regulamentada pelo TSE). Logo, a conduta foi ilícita, e inexoravelmente concedeu indevida vantagem a recorrente em face de seus concorrentes no pleito eleitoral.

Também não merece amparo o argumento de que os gastos excedentes foram todos feitos em recursos estimáveis, o que jamais poderia ensejar abuso de poder econômico. Primeiro porque é possível, sim, o seu reconhecimento (TSE RO 1453, rel. Min. Felix Fisher, de 25/02/2010). Segundo porque, como já dito, a sentença não condenou a recorrente por abuso de poder econômico, mas sim pela arrecadação e gastos ilícitos de recursos, nos moldes previstos no art. 30-A da Lei das Eleições.

Em rigor, o caso em exame traz fatos que ocorreram à margem da norma eleitoral de regência, tal qual reconhecida em sentença prolatada nos autos da prestação de contas da candidata. Nessa



*ordem de ideias, a alegação de que a ora recorrente na verdade teria recebido doação de combustível do candidato a prefeito Renato Martins não parece verossímil, na medida em que esse combustível foi pago mediante cheques (850017 e 0850002 da agência 1042-1 e conta corrente 39936-1, referente à conta bancária de campanha da candidata), e não através de cheques da conta pessoal da ora recorrente. Ao fazer a retificação na sua prestação de contas, a ora recorrente deixa de explicar por que motivo excluiu gastos com motorista e veículos, sob a alegação de que teriam sido serviços prestados a Renato Martins, mas deixou constando ainda em suas contas a doação deste relativa a combustíveis (para nenhum veículo!). Portanto, a argumentação de defesa se revela frágil, não crível.*

*Acerca da dupla penalização, também não assiste razão à recorrente. É que o processo de prestação de contas, onde foi aplicada multa (PC 527-11.2016) com fundamento no art. 5º da Resolução/TSE nº 23.463 é instrumento autônomo relativamente à presente representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, e possuem objetos absolutamente distintos (nesse sentido, RESPE nº 2641-64, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/02/2014). Não há, portanto, se falar em bis in idem na condenação.*

*Em relação ao precedente invocado nas razões, advindo da 20ª Zona Eleitoral (RE 1-03.2013), o caso tratado naquele feito não é idêntico à hipótese destes autos. No tal precedente, tratava-se de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo referente às eleições 2012, quando sequer existia a imposição legal quanto ao teto de gastos (trazida apenas pela Lei nº 13.165/2015). Ou seja, a norma desrespeitada no presente processo não era vigente nas eleições 2012, razão pela qual se pode afirmar com segurança que o caso não é idêntico ao ora tratado, não devendo ser aplicada à espécie a ratio decidendi de tal precedente.*

*Reconhecida, pois, a ilicitude da conduta, finalmente analiso a incidência do § 2º da norma que, para procedência da representação, exige seja comprovada a gravidade da conduta, a ponto de comprometer a moralidade da eleição, consoante entende o e. Tribunal Superior Eleitoral (RO 393-22.2011, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1708/2014). É que a Representação Eleitoral lastreada no artigo 30-A da Lei nº 9.504/97 visa não só assegurar a higidez das normas pertinentes à arrecadação e gastos de recursos eleitorais, mas, também, a própria moralidade e a isonomia no processo Eleitoral.*

*Não se deve perder de vista que a captação ilícita prevista no tipo legal remete tanto à fonte quanto à forma de obtenção de recursos, isto é, abrange não só o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas, como também sua obtenção de modo ilícito, embora nesse último caso a fonte seja legal.*

*No caso dos autos, encontro presente relevância jurídica na conduta da recorrente.*

*É que, a meu sentir, gasto de campanha em mais de 51% acima do limite legal estabelecido, revela situação grave, a ponto de desequilibrar a campanha eleitoral para o cargo de vereador em*



*Ceará-Mirim/RN, de modo a ferir a moralidade e a isonomia do pleito no município.*

*Ao exceder sobremaneira o limite de gastos imposto pela norma eleitoral, a candidata se sobressaiu, de modo ilegítimo, aos demais candidatos que, ao revés, tiveram suas despesas de campanha limitadas pela norma, havendo, assim, patente quebra na isonomia do pleito. Sob esta ótica, inteligível concluir que aqueles que respeitaram a norma seriam prejudicados, na medida em que não puderam arrecadar e gastar mais recursos, justamente por respeitá-la, incoerência que não encontra amparo em nosso ordenamento.*

*Outrossim, não reconhecer como grave a conduta aqui ora analisada seria, por vias transversas, fomentar o desrespeito à norma, na medida em que abre precedente para outros candidatos, a partir de então, agirem da mesma forma, à margem da lei. Dito em termos mais claros: caso a candidata, nas circunstâncias destes autos, seja penalizada somente com a multa aplicada em sede de prestação de contas, esta Corte deixaria implícita a indesejável mensagem para as eleições vindouras no sentido de que, para gastar a mais do que o limite, basta contabilizar nos gastos de campanha eventual aplicação da multa do art. 18-B da Lei nº 9.504/97, que não lhe serão impostas outras sanções.*

*Também deve se levar em consideração que os fatos ocorridos revelaram transações de arrecadação e gastos de campanha que configuraram condutas perpetradas à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral, e, sem a lisura e a regularidade das receitas movimentadas e das despesas realizadas pela candidata, há sério atentado à moralidade que deve ser a tônica da disputa eleitoral.*

*Com base em todas essas considerações, reconheço a conduta descrita nestes autos como ostentadora de gravidade suficiente para malferir o necessário equilíbrio nas eleições proporcionais ocorridas no município de Ceará-Mirim/RN, de modo a fazer incidir na espécie a normatividade do 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/97, uma vez reconhecida a gravidade das circunstâncias, na forma do art. 22, XVI, da Lei Complementar n 64/90.*

*Forte nesses fundamentos, VOTO, em consonância com o parecer da douta Procuradoria Regional Eleitoral, pelo **conhecimento e desprovido** do recurso manejado, mantendo, por conseguinte, a sentença em todos os seus termos.*

A recorrente sustenta que o acórdão recorrido violou os arts. 30-A da Lei 9.504/97 e 22, XVI, da Lei Complementar 64/90, porquanto os gastos que extrapolaram o limite da campanha eleitoral não podem ser considerados ilícitos ou resultarem em abuso do poder econômico.

No que tange ao alegado abuso do poder econômico, a Corte de origem asseverou que, "não obstante a recorrente, no recurso, insurja-se contra o reconhecimento de abuso de poder econômico, a decisão aqui



***impugnada somente reconhece essa conduta obiter dictum, conforme se vê do dispositivo da sentença (fls. 146). Até mesmo porque, quando do seu ajuizamento (em 20/12/2016) o prazo para apuração de abuso de poder econômico já havia transcorrido, configurando hipótese de decadência. Assim, inócuas as razões do recurso quanto a esse fundamento”*** (fls. 246-247, grifo nosso).

Diante dessas conclusões, é forçoso reconhecer que a sentença condenatória mencionou a prática de abuso do poder econômico apenas para ressaltar com eloquência a gravidade que, no sentir do julgador, tem a conduta da recorrente.

Em outros termos, o único ilícito apurado na espécie foi o descrito no art. 30-A da Lei 9.504/97, porquanto essa foi a única alegação deduzida na inicial, a qual, em tese, seria cabível no momento do ajuizamento da ação, que ocorreu apenas após a diplomação.

Nesse ponto, vale lembrar que este Tribunal já firmou entendimento de que “a Ação de Investigação Judicial Eleitoral pode ser intentada até a data da diplomação dos candidatos eleitos. Precedente: AgR-RMS 53-90/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 29.5.2014” (RO 797-22, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 1º.12.2017).

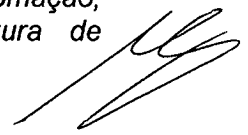
Portanto, quanto a esse ponto, não há o que ser examinado.

A recorrente argumenta que a extrapolação do limite da campanha eleitoral não teve por finalidade desvirtuar a eleição, tanto que os gastos não foram ocultados, pois foram declarados em sua prestação de contas.

Aduz ainda que os gastos excedentes foram realizados com recursos estimáveis em dinheiro, o que não poderia caracterizar abuso do poder econômico.

Transcrevo o prescrito no art. 30-A da Lei 9.504/97, *in verbis*:

*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.*

*§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.*

*§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.*

*§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.*

É certo que a infração prevista no supracitado artigo consiste na captação ou nos gastos ilícitos de recursos no decorrer da campanha eleitoral em desacordo com a legislação vigente, ou seja, à margem do controle da Justiça Eleitoral, constituindo o que se denomina “caixa dois”.

Nessa linha, tem-se que o bem jurídico tutelado pelo aludido dispositivo é a transparência e a higidez da campanha eleitoral, isso porque, como se sabe, de campanha viciada, jamais se poderá resultar mandato legítimo.

Nesse sentido, destaco as palavras de José Jairo Gomes:

*O bem jurídico protegido é a lisura da campanha eleitoral. Arbor ex fructu cognoscitur, pelo fruto se conhece a árvore. Se a campanha é alimentada com recursos de fontes proibidas ou obtidos de modo ilícito ou, ainda, realiza gastos não tolerados, ela mesma acaba por contaminar-se, tornando-se ilícita, pois árvore malsã não produz senão frutos doentios.*

*Também é tutelada a igualdade que deve imperar no certame. A afronta a esse princípio fica evidente, por exemplo, quando se compara uma campanha em que houve emprego de dinheiro oriundo de “caixa dois” ou de fonte proibida e outra que se pautou pela observância da legislação. Em virtude do ilícito aporte pecuniário, a primeira contou com mais recursos, oportunidades e instrumentos não cogitados na outra<sup>1</sup>.*

Na mesma linha, preleciona Rodrigo López Zilio:

*O bem jurídico protegido pela norma prevista no art. 30-A da LE é a higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais. O legislador se preocupa em elevar à proteção específica a matéria*

<sup>1</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 574.



*relativa ao aporte de recursos e gastos de campanha, dado que as ilicitudes havidas na arrecadação e dispêndio de valores consistem em uma das maiores causas de interferência na normalidade do processo eleitoral, desvirtuando a vontade do eleitor<sup>2</sup>.*

Cito, ademais, trecho do voto proferido pelo Ministro Félix Fischer no julgamento do RO 14-53, ocorrido em 25.2.2010, *in verbis*:

*Em primeiro lugar, insta salientar que o bem jurídico tutelado pela norma do art. 30-A da Lei nº 9.504/97 é a moralidade e a lisura das eleições. Ainda, mesmo antes da análise das irregularidades, convém destacar os possíveis objetos da ação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/97.*

[...]

*Em resumo, podem ser objeto da investigação: a) a movimentação dos recursos financeiros fora da conta bancária específica para campanha, exceto nos casos previsto na legislação eleitoral; b) o recebimento de doações sem a emissão do recibo eleitoral; c) o recebimento de doações das fontes vedadas do art. 24 da Lei nº 9.504/97; d) a realização de gastos eleitorais distintos do rol taxativo do art. 26 da mesma Lei.*

Em razão disso, na análise do ilícito em referência, não basta indagar se há ilicitude da arrecadação ou do gasto; é necessário que tal conduta ilícita tenha afetado a higidez, a lisura e a moralidade do processo eleitoral de tal sorte que a drástica medida de cassação do diploma seja proporcional.

Nesse sentido, esta Corte já decidiu que, *"na representação instituída pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/97, deve-se comprovar a existência de ilícitos que possuam relevância jurídica para comprometer a moralidade da eleição"* (RO 393-22, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 21.8.2014).

Cito, ainda: *"A tipificação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 exige não apenas ilegalidade na forma de arrecadação e gasto, mas a ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, apta a macular a necessária lisura do pleito"* (RO 16-62, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 30.9.2016).

<sup>2</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, pp. 644-645.



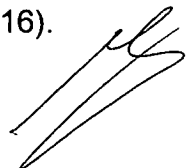
Ainda sobre o tema, cito trecho do percuciente voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, por ocasião do julgamento conjunto dos REspes 11-75, 12-60, 9-08 e 10-90, do MS 69-04 e das ACs 1071-43, 1074-95 e 825-47, ocorrido em 25.5.2017, *in verbis*:

*Já no que respeita ao ilícito do art. 30-A da Lei das Eleições, a jurisprudência iterativa da Corte exige a presença da "relevância jurídica da conduta imputada"(RO nº 2622-47, rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 24.2.2017; REspe nº 1-91, de minha relatoria, DJe de 19.12.2016) ou a comprovação de "ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, suficiente a macular a lisura do pleito" (REspe nº 1-72, rei. Mm. Gilmar Mendes, DJe de 3.2.2017) para a configuração da captação ou arrecadação ilícita de recursos para campanhas eleitorais.*

*Eis a conclusão inelutável: conquanto sejam adotadas diferentes nomenclaturas, sobressai o postulado da proporcionalidade, notadamente em sua dimensão de vedação ao excesso (Übermaßverbot), como parâmetro normativo adequado para aferir a gravidade ou a relevância jurídica (ou a ilegalidade qualificada) dos ilícitos em processos em que se apuram a prática de abuso de poder econômico ou político, em AIJE, AIME e RCED, e de captação ou gasto ilícito de recursos em campanhas eleitorais, em representações do art. 30-A da Lei das Eleições.*

*Não é por outra justificativa que este Tribunal Superior entende, precisamente, repisa-se, que não é qualquer lesão causada aos bens jurídicos tutelados pelos tipos eleitorais que dá azo à procedência (ou não) do pedido deduzido em AIME, AIJE, RCED e nas representações do art. 30-A. É assente na Corte que apenas aquelas violações que possuam gravidade, enquanto elemento indissociável à configuração dos referidos tipos dos ilícitos eleitorais, possuem idoneidade para cassar registro ou diploma de candidato eleito ou determinar a perda de seu mandato eletivo. Ausente a gravidade, compreendida dentro da dogmática de restrição a direitos fundamentais como vedação ao excesso, descabe cogitar da procedência dos pedidos veiculados.*

Precisamente por essa razão, ou seja, pelo fato de que não é suficiente a ilegalidade *lato sensu* para a procedência da representação fundada no art. 30-A da Lei 9.504/97, é que esta Corte firmou o entendimento de que *"a prestação de contas de campanha e a representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/97 são ações autônomas, de modo que o resultado de uma não vincula necessariamente o provimento a ser proferido na outra"* (AgR-REspe 1741-77, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 18.4.2016).





Com base nessa compreensão, esta Corte já afastou a caracterização do ilícito do art. 30-A da Lei 9.504/97 mesmo diante das seguintes irregularidades averiguadas nas prestações de contas: a) recebimento de recurso de fonte vedada, em montante superior a R\$ 50.000,00, o que correspondeu a 36,09% dos valores arrecadados<sup>3</sup>; b) realização de despesas de pessoal, com saque diretamente na sua conta bancária, e a utilização de 12.000 litros de combustível sem o aparente lastro na realidade da campanha<sup>4</sup>; c) doação de bens que não constituem a propriedade dos doadores, no total de R\$ 46.229,41, o que correspondeu a 27% dos recursos da campanha do candidato<sup>5</sup>; d) falta de esclarecimento suficiente sobre a origem de parte dos recursos arrecadados, da ordem de R\$ 41.277,45<sup>6</sup>; e) ausência de identificação do doador de recursos de campanha, da ordem de R\$ 20.000,00<sup>7</sup>; f) ausência de contabilização de gastos relativos à utilização de veículos e de carro de som, à realização de *jingle* de campanha, à contratação de locutor de comício e à distribuição de DVDs<sup>8</sup>; g) doação estimável em dinheiro, em forma de jantar e *showmício*, não contabilizada na prestação de contas<sup>9</sup>; e h) apuração posterior de falsidade de assinatura em recibo de doação de veículo, sem prova de que o candidato tinha conhecimento do fato<sup>10</sup>.

Aliás, não obstante se trate de simples decisão monocrática – inservível para a comprovação do dissídio pretoriano ou mesmo para a vinculação deste colegiado –, é relevante notar o entendimento adotado pelo eminente Ministro Herman Benjamin, no REspe 1-07 (Currais Novos/RN), segundo o qual a mera extrapolação do limite de gastos de campanha, em aproximadamente 50%, não ensejaria o abuso do poder econômico, para o qual, segundo Sua Excelência, se exige o “*emprego desproporcional de*

<sup>3</sup> RO 1947-10, rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 11.10.2013.

<sup>4</sup> AgR-RO 2745-56, rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJe* de 9.11.2012.

<sup>5</sup> REspe 11-39, rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 18.12.2014.

<sup>6</sup> AgR-REspe 1671-76, rel. Min. Henrique Neves da Silva, *DJe* de 4.11.2014.

<sup>7</sup> AgR-AI 1588-72, rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 5.8.2014.

<sup>8</sup> REspe 1-91, rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 19.12.2016.

<sup>9</sup> RO 1.662, rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 30.9.2016.

<sup>10</sup> AgR-REspe 3-04, rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* de 15.6.2016.



*recursos patrimoniais, públicos ou privados, de forma a comprometer legitimidade do pleito”.*

Pois bem.

Da análise desses julgados, é possível reafirmar, com segurança, que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que nem todo ilícito na prestação de contas é passível de ser enquadrado no tipo do art. 30-A da Lei 9.504/97, mas somente aqueles que revelem ilegalidade qualificada, com relevância suficiente para afetar a moralidade do pleito.

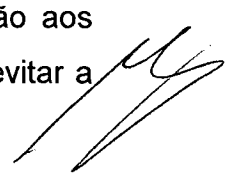
Postas tais premissas teóricas, passo ao exame do caso dos autos.

Da moldura fática do acórdão, extrai-se que a condenação da recorrente teve por fundamento a desaprovação de sua prestação de contas, em decorrência da extrapolação do limite legal de gastos estabelecido no art. 18 da Lei 9.504/97.

Assim como consignei na análise da tutela de urgência pleiteada, está correta a premissa do Tribunal de origem de que há vedação ao descumprimento do limite legal de gastos, conduta para a qual, segundo a lei de regência, a única sanção imediata e inafastável é a multa de 100% do valor que sobejar (art. 18-B da Lei 9.504/97), sem prejuízo de apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

No entanto, apesar de se tratar de ilegalidade *lato sensu*, o mero descumprimento do limite legal não enseja necessariamente a caracterização da infração descrita no art. 30-A da Lei 9.504/97, para a qual se exige a ilegalidade qualificada que tenha relevância jurídica para afetar, a um só tempo, a moralidade do pleito e a igualdade de chances.

Nesse ponto, de acordo com o trecho supratranscrito, o Tribunal de origem considerou grave a conduta com base nos seguintes elementos: a) o percentual do excesso, da ordem de 50%; b) a intelecção, assim qualificada pelo Tribunal Regional, de que o descumprimento do limite legal pela recorrente acarretaria necessariamente vantagem em relação aos demais candidatos; c) efeito preventivo geral da condenação, a fim de evitar a



repetição da mesma conduta em pleitos vindouros; e d) existência de transações de arrecadação e gastos de campanha à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral.

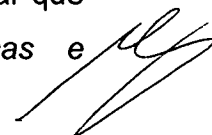
Com relação aos itens “b” e “c”, entendo que a Corte de origem não se desincumbiu do ônus argumentativo de demonstrar as razões **concretas e objetivas**, discutidas nos autos, que levaram a tão graves conclusões. Com efeito, não se apontam elementos indicativos de que (i) a candidata efetuou gastos que a colocaram em posição de privilégio em relação a outros candidatos, e nem sequer se sabe se respeitaram ou não os limites de gastos; e (ii) a candidata ou mesmo outros candidatos voltariam a incorrer na mesma conduta em eleições posteriores.

Vale lembrar que, nos termos do art. 489, § 1º, III, do Código de Processo Civil, não se considera devidamente fundamentada a decisão que invoca motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão, tal qual se verifica no caso, visto que, em qualquer outro caso de extrapolação de limite legal de gastos, poder-se-ia sustentar que invariavelmente haveria quebra da isonomia eleitoral e que, em qualquer hipótese, a não cassação importaria em reiteração da conduta em pleitos vindouros.

Sobre o tema dos requisitos da fundamentação da decisão judicial, destaco trecho do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento do REspe 1-91, da relatoria de Sua Excelência, *in verbis*:

*Noutros termos, o ônus argumentativo de comprovar a violação a tais bens eleitorais recai sobre o magistrado, que não pode aplicar as gravosas sanções eleitorais ancoradas em meras ilações ou presunções. É insuficiente a alusão genérica, tal como se verifica no acórdão recorrido, à (suposta) relevância jurídica do ilícito. Raciocínio diverso, se encampado por esta Corte, macularia, a mais não poder, o exercício legítimo do ius honorum e, no limite, a própria vontade popular soberana. Ausente esse desenvolvimento analítico da (suposta) correlação entre conduta reputada como ilegal e a ofensa a tais bens jurídicos, penso não ser possível cogitar da aplicação da (gravosa) sanção de inelegibilidade.*

Em outra oportunidade, esta Corte já assentou, a propósito dos deveres do magistrado no tocante à fundamentação, ser necessário evitar que “as decisões judiciais se transformem em afirmações apodíticas e



*desassociadas da realidade processual*" (AgR-REspe 764-40, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 23.5.2014).

Por essa razão, não basta aludir às consequências jurídicas do ilícito ou ao descumprimento do limite de gastos em si; é necessário analisar descritivamente quais são os elementos fáticos concretos que dão suporte à conclusão acerca da relevância jurídica da conduta.

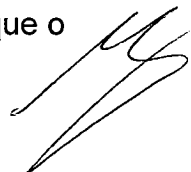
A meu juízo, muito mais importante que essas questões genéricas – e até mesmo que o percentual do excesso –, é a análise do contexto exurgente da prestação de contas, se ele é revelador de ofensa frontal aos bens jurídicos tutelados, nomeadamente a moralidade do pleito e a igualdade de chances.

No ponto, há um aspecto extremamente relevante e que – a meu sentir – indica um caminho para a resolução da controvérsia: consta do acórdão recorrido que *"a candidata prestou contas declarando gastos na ordem de R\$ 27.818,66 (vinte e sete mil, oitocentos e dezoito reais e sessenta e seis centavos), como se observa da Prestação de Contas nº 527-11.2016.6.20.0006, extrapolando, assim o limite de gastos em R\$ 9.450,03 (nove mil quatrocentos e cinquenta reais e três centavos)."* (fl. 246).

Além disso, também ficou registrado no aresto recorrido que *"a prestação de contas da candidata foi desaprovada pelo juízo a quo, pelos mesmos motivos aqui apreciados: a extrapolação do limite legal de gastos estabelecidos pelo art. 18 da Lei nº 9.504/97"* (fl. 246).

Dessa maneira, a despeito de haver menção pontual acerca de supostas omissões na prestação de contas, o real motivo da desaprovação, **que constitui o único objeto da representação subjacente ao presente apelo**, foi a extrapolação de limite de gastos, averiguada a partir – frise-se – **da própria declaração da candidata**.

Por essa singela razão, não vislumbro má-fé nem mácula à moralidade da campanha quando a própria candidata informou à Justiça Eleitoral todos os gastos de campanha, ainda que em montante maior do que o limite legal.



Outro aspecto que deve ser considerado é a alegação (rejeitada, é bem verdade) de que a candidata não tinha conhecimento do enquadramento de despesas estimáveis em dinheiro nos limites globais de gastos descritos no art. 18 da Lei 9.504/97.

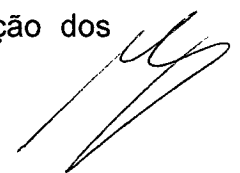
Conquanto o desconhecimento da lei não seja escusável, é de se ponderar que a adoção dos limites legais de campanha foi uma das muitas novidades do contexto normativo aplicável às Eleições de 2016, o qual ainda causa certa dúvida e insegurança até mesmo no seio da melhor doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores.

Nessa linha, se não há comando legal expresso acerca da caracterização do ilícito do art. 30-A da Lei 9.504/97 a partir do mero descumprimento do limite de gastos, se não há doutrina convergente ou jurisprudência pacificada acerca de todas as consequências desse ilícito eleitoral, é razoável aceitar a premissa de que a candidata, ao informar à Justiça Eleitoral gastos superiores ao parâmetro legal, **o fez com o intento de dar maior transparência à sua campanha, de privilegiar a realidade**, ainda que tal sinceridade lhe rendesse pesada multa.

De outra banda, segundo se colhe do aresto recorrido, os gastos que teriam desbordado do limite tinham correlação com a cessão de veículos e serviços de motoristas, **atividades que, em regra, estão presentes em todas as campanhas eleitorais e não interferem diretamente na captação de votos**, razão pela qual afasto a suposta quebra de igualdade entre os contendores.

Nesse contexto, mesmo considerando o montante do excesso (R\$ 9.450,03), entendo não vulnerados os bens jurídicos tutelados pela representação prevista no art. 30-A da Lei 9.504/97, muito menos com gravidade e proporcionalidade suficientes para justificar a grave sanção de cassação do diploma e a negativa do resultado soberano das urnas.

Ressalto que a conclusão aqui defendida aplica-se a **este caso concreto**, julgado a partir das balizas fixadas no acórdão recorrido e tendo em conta as peculiaridades antes aventadas em relação à contabilização dos



**gastos glosados, não ensejando, bem por isso, fixação de tese aplicável a todo e qualquer feito em que se discutam ilícitos decorrentes da extrapolação dos limites de gastos.**

Por essas razões, voto no sentido de dar provimento ao recurso interposto por Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, a fim de reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a representação.

Ademais, voto no sentido de julgar procedente a Ação Cautelar 0604235-59.2017.6.00.0000, ajuizada pela recorrente, determinando a sua manutenção no cargo para o qual foi eleita.

#### PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhor Presidente, peço vista dos autos.



**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 751-46.2016.6.20.0006/RN. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Recorrente: Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino (Advogados: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros – OAB: 3640/RN e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

AC nº 0604235-59.2017.6.00.0000/RN. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Autora: Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino (Advogados: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros – OAB: 3640/RN e outro). Réu: Ministério Público Eleitoral.

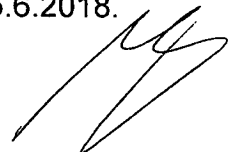
Usaram da palavra, pela recorrente, Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, o Dr. Sidney Neves e, pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Decisão: Após o voto do relator, dando provimento ao recurso especial eleitoral de Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, para julgar improcedente a representação, e julgando procedente a Ação Cautelar nº 0604235-59.2017.6.00.0000, antecipou o pedido de vista o Ministro Luís Roberto Barroso. Aguardam os Ministros Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Rosa Weber, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi e Luiz Fux.

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

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

SESSÃO DE 5.6.2018.



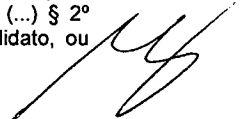
## VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, trata-se de recurso especial eleitoral interposto contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. No acórdão, o TRE/RN, mantendo sentença que julgou procedente o pedido do Ministério Público Eleitoral, determinou a cassação do diploma de vereadora de Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, ora recorrente, com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997<sup>11</sup>, em razão da extrapolação, em 51,55%, do limite legal de gastos de campanha. O acórdão foi assim ementado:

RECURSO ELEITORAL - ELEIÇÕES 2016 - VEREADOR - ILICITUDE NA CAPTAÇÃO E GASTOS DE RECURSOS DE CAMPANHA - ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97 - INOBSERVÂNCIA AO PRESCRITO NO ART. 18 DA LEI DAS ELEIÇÕES E NA RESOLUÇÃO/TSE Nº 23.459 - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS EM MONTANTE SUPERIOR AO ESTABELECIDO - CONDUTA ILÍCITA - INDEVIDA VANTAGEM EM FACE DE SEUS CONCORRENTES NO PLEITO ELEITORAL - GASTOS EXCEDENTES - RECURSOS ESTIMÁVEIS - FATOS JULGADOS À LUZ DO ART. 30-A DA LEI 9.504; E NÃO DO ABUSO DE PODER PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 - DUPLA PENALIZAÇÃO - PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - MULTA APLICADA - INEXISTÊNCIA DE *BIS IN IDEM* - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE PRECEDENTE DESTA TRE - *RATIO DECIDENDI* INAPLICÁVEL - SITUAÇÕES EM QUE INEXISTIA A IMPOSIÇÃO LEGAL QUANTO AO TETO DE GASTOS - MODIFICAÇÃO TRAZIDA APENAS PELA LEI Nº 13.165/2015 - FATOS OSTENTADORES DE RELEVÂNCIA JURÍDICA - EXCESSIVO GASTO ACIMA DO LIMITE LEGAL - SITUAÇÃO GRAVE DESEQUILÍBRIO DA CAMPANHA - MORALIDADE E ISONOMIA FERIDOS - BENEFÍCIO INDEVIDO EM FACE DOS DEMAIS CANDIDATOS - CONDUTAS PERPETRADAS À MARGEM DA FISCALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL - FALTA DE LISURA E REGULARIDADE QUANTO ÀS RECEITAS MOVIMENTADAS E ÀS DESPESAS REALIZADAS - IMPROVIMENTO DO RECURSO.

Na espécie, a recorrente excedeu o limite legal a que tinha direito, o que representa uma extrapolação de 51,55% em relação à baliza imposta por lei (e regulamentada pelo TSE). Logo, a conduta foi

<sup>11</sup> Lei 9.504/1997, 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. (...) § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.





ilícita, e inexoravelmente concedeu indevida vantagem à recorrente em face de seus concorrentes no pleito eleitoral.

Também não merece amparo o argumento de que os gastos excedentes foram todos feitos em recursos estimáveis e que jamais poderiam ensejar abuso de poder econômico. Primeiro porque é possível, sim, o seu reconhecimento (TSE RO 1453, rel. Min. Felix Fisher, de 25/02/2010). Segundo porque, como já dito, a sentença não condenou a recorrente por abuso de poder econômico, mas sim pela arrecadação e gastos ilícitos de recursos, nos moldes previstos no art. 30-A da Lei das Eleições.

Também não procede a alegação da dupla penalização. É que o processo de prestação de contas, onde foi aplicada multa (PC 527-11.2016) com fundamento no art. 5º da Resolução/TSE nº 23.463 é instrumento autônomo relativamente à presente representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, e possuem objetos absolutamente distintos (nesse sentido, RESPE nº 2641-64, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/02/2014). Não há, portanto, se falar em *bis in idem* na condenação.

Invocação indevida de precedente deste TRE, porquanto o caso tratado naquele feito não é idêntico à hipótese destes autos. No tal precedente, tratava-se de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo referente às eleições 2012, quando sequer existia a imposição legal quanto ao teto de gastos (trazida apenas pela Lei nº 13.165/2015).

**No caso dos autos, os fatos ostentam relevância jurídica. É que gasto de campanha em mais de 51% acima do limite legal estabelecido revela situação grave, a ponto de desequilibrar a campanha eleitoral para o cargo de vereador no município, de modo a ferir a moralidade e a isonomia do pleito no município.** Ao exceder sobremaneira o limite de gastos imposto pela norma eleitoral, a candidata se sobressaiu, de modo ilegítimo, aos demais candidatos que, ao revés, tiveram suas despesas de campanha limitadas pela norma, havendo, assim, patente quebra na isonomia do pleito.

Também deve se levar em consideração que os fatos ocorridos revelaram transações de arrecadação e gastos de campanha que configuraram condutas perpetradas à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral, e, sem a lisura e a regularidade das receitas movimentadas e das despesas realizadas pela candidata, há sério atentado à moralidade que deve ser a tônica da disputa eleitoral.

Improvemento do recurso.

2. No recurso especial, a recorrente alega, em síntese, que: (i) os gastos efetuados em excesso ao limite legal não foram ilícitos, uma vez que foram abertamente declarados à Justiça Eleitoral, transitaram pela conta de campanha, e não houve a incidência de "caixa dois"; (ii) os gastos efetuados em excesso ao limite legal não configuram abuso do poder econômico ou gasto ilícito previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois não foram capazes de



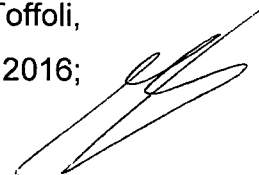
ferir o equilíbrio do pleito nem suficientemente graves para justificar a cassação do mandato; (iii) a conduta decorreu de erro de boa-fé, tendo em vista que seu contador teria entendido que doações estimáveis em dinheiro não seriam consideradas para fins do limite de gastos; (iv) a sentença mantida pelo acórdão regional reconheceu, além da captação ilícita de recursos, o abuso do poder econômico, de modo que teria incorrido em *bis in idem*; (v) o TRE/RN teria julgado caso semelhante (AIME nº 1-07) no qual se reconheceu que o excesso de gastos não constitui fato suficiente à cassação do mandato; e (vi) o acórdão regional sancionou a recorrente duas vezes pelo mesmo fato, pois a penalidade da extrapolação do limite de gastos é a aplicação de multa, que já havia sido estabelecida na sentença que rejeitou as suas contas.

3. O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões pelo não conhecimento parcial do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento.

4. A recorrente, Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino, ajuizou a Ação Cautelar nº 0604235-59.2017.6.00.0000, na qual o eminente Ministro Relator Admar Gonzaga deferiu o pedido de liminar para atribuir efeito suspensivo ao recurso especial. Como resultado, a execução do acórdão do TRE/RN encontra-se suspensa.

5. Iniciado o julgamento, o Min. Relator Admar Gonzaga proferiu voto no sentido de dar provimento ao recurso especial, a fim de reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a representação, determinando a manutenção da vereadora no cargo para o qual foi eleita. Em seu voto, o Ministro primeiramente reconheceu que o único ilícito apurado no caso foi o descrito no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, e que a sentença condenatória mencionou a prática de abuso do poder econômico apenas como *obiter dictum* para ressaltar a gravidade da conduta da recorrente.

6. Na sequência, considerou que a representação do 30-A da Lei nº 9.504/1997 deve estar fundada em ilegalidade qualificada, com relevância jurídica suficiente para justificar a proporcionalidade dessa grave sanção e a conseqüente negação da vontade popular emergente das urnas, conforme estabelecido em precedentes do Tribunal (RO nº 393-22, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 1º.8.2014; RO nº 16-62, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 15.9.2016;



REspes nºs 11-75, 12-60, 9-08 e 10-90, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.5.2017). Apontou que, por esse fundamento, esta Corte já afastou a caracterização do ilícito do art. 30-A diante de diversas irregularidades (e.g., doações não contabilizadas, ausência de identificação de doador de campanha; doação de fontes vedadas). Citou, ainda, a decisão monocrática do eminente Ministro Herman Benjamin no REspe nº 1-07, referente às Eleições de 2012, em que o Ministro entendeu que a mera extrapolação do limite de gastos de campanha, em cerca de 50%, não caracterizaria abuso de poder econômico, que exigiria o “emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou privados, de forma a comprometer legitimidade do pleito”.

7. O Ministro Admar Gonzaga entendeu, porém, que, no caso, o descumprimento dos limites legais da campanha eleitoral não ostentaria relevância jurídica e proporcionalidade, nem seria capaz de afetar a moralidade do pleito e a igualdade de chances, conforme exigido para a procedência da representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Isso porque: (i) a própria candidata teria informado o excesso de gastos espontaneamente para dar maior transparência à campanha, não havendo má-fé; (ii) o excesso teria sido referente a bens estimáveis em dinheiro com cessão de veículos e de motorista, atividades que “estão presentes em todas as campanhas eleitorais e não interferem diretamente na captação de voto”; e (iii) a candidata não tinha conhecimento da necessidade de cômputo dos bens estimáveis em dinheiro para os fins do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, uma vez que esta foi uma novidade legislativa aplicável às Eleições de 2016. Por fim, o Min. Relator entendeu que a Corte de origem não se desincumbiu do ônus argumentativo de demonstrar as razões concretas e objetivas que a levaram a concluir que o descumprimento do limite legal colocou a candidata em posição de privilégio em relação a outros candidatos e que outros candidatos passariam a gastar mais do que o teto legal em pleitos vindouros.

8. Após o voto do relator, pedi vista antecipada dos autos para uma análise mais detida da questão.

9. De início, gostaria de salientar que o presente caso trata de uma questão ainda não debatida pelo Superior Tribunal Eleitoral: a possibilidade

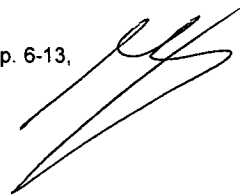


de aplicação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, para fins de cassação de diploma, pelo descumprimento do limite de gastos em campanha imposto de forma uniforme aos candidatos, a partir da edição da Lei nº 13.165/2015. Com efeito, a sujeição de todos os candidatos para cada cargo em disputa a um mesmo teto de gastos foi uma novidade aplicada pela primeira vez nas Eleições de 2016 e que também vigorará nas Eleições de 2018.

10. A Lei nº 9.504/1997, em sua redação original, previa apenas que os partidos políticos deveriam fixar os limites para os gastos eleitorais dos candidatos nos diversos cargos em disputa, nos seguintes termos: "juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem" (art. 18). Em 2006, a Lei nº 11.300 acrescentou o art. 17-A, que previa que "[a] cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral (...)". No entanto, essa lei nunca era editada, de modo que, até as eleições de 2014, vigorou um sistema de autorregulação dos gastos de campanha.

11. Por óbvio, nesse sistema de autorregulação, o limite de gastos de campanha não servia para tutelar a igualdade entre os candidatos. Como cada candidato estava sujeito a um limite diverso, a comunicação dos valores máximos de gastos à Justiça Eleitoral funcionava quase que apenas como uma medida de transparência. No exemplo de Bruno Speck, a regra tinha eficácia comparável "com uma regra de trânsito que sugerisse a cada motorista declarar, com um adesivo no carro, a qual limite de velocidade quer se submeter<sup>12</sup>". Na prática, portanto, não havia verdadeiro limite de gastos de campanha. Até mesmo porque o Tribunal Superior Eleitoral admitia que partidos

<sup>12</sup>Bruno Speck, Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. In: *Em Debate*, v.2, n.3, p. 6-13, mar. 2010.



alterassem referidos limites durante o pleito, por solicitação justificada, com base na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis<sup>13</sup>.

12. Somente em 2015, foi editada a Lei nº 13.165, que estabeleceu parâmetros para a definição do teto de gastos de campanha em relação a cada um dos cargos em disputa (arts. 5º e 6º<sup>14</sup>), e remeteu ao Tribunal Superior Eleitoral a definição desses limites, em cada eleição, com base nas regras e índices de atualização monetária estabelecidos em lei (art. 8º<sup>15</sup>). Assim, apenas a partir das Eleições de 2016, o teto de gastos passou a garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos e, como consequência, a moralidade e a higeidez do pleito. Para as Eleições de 2018, com a nova minirreforma introduzida pela Lei nº 13.488/2017, manteve-se o teto de gastos de campanha uniforme para cada cargo em disputa, mas os limites passaram a ser previstos diretamente em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 18 da Lei nº 9.504/1997). A Lei nº 13.488/2017 previu, e.g., que para 2018 o limite de gastos para campanha de Presidente será R\$ 70 milhões, para Deputado Federal será R\$ 2,5 milhões, e para Deputado Estadual ou Distrital será R\$ 1 milhão<sup>16</sup>.

13. Portanto, a novidade está precisamente nas relevantes funções que os limites de gastos passaram a desempenhar a partir das Eleições

<sup>13</sup> Cfr. Res.-TSE nº 23.406/2014: Art. 4º (...) § 6º Depois de registrado, o limite de gastos dos candidatos só poderá ser alterado com a autorização do Relator do respectivo processo, mediante solicitação justificada, com base na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis, cujo impacto sobre o financiamento da campanha eleitoral inviabilize o limite de gastos fixado previamente, nos termos do § 1º (...) § 10. Não será admitida a alteração do limite após a realização do pleito, salvo em decorrência da realização de segundo turno.

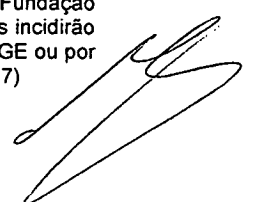
<sup>14</sup> Lei 13.165/2015, Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. (Revogado pela Lei nº 13.488, de 2017)

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior. (Revogado pela Lei nº 13.488, de 2017)

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei. (Revogado pela Lei nº 13.488, de 2017)

<sup>15</sup> Lei 13.165/2015, Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º: I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição; II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º; III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes. (Revogado pela Lei nº 13.488, de 2017)

<sup>16</sup> V. arts. 5º a 8º da Lei nº 13.488/2017.



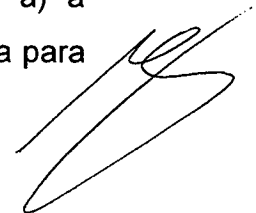
de 2016. Finalmente criou-se uma regra eficaz para promover a paridade de armas entre os candidatos, evitando que candidatos mais ricos ou com maior acesso a recursos financeiros fiquem em posição de vantagem em relação aos demais competidores. Além disso, trata-se de medida eficaz para frear a escalada dos custos das campanhas. Essas novas finalidades desempenhadas pelo teto de despesas de campanha ampliam enormemente a gravidade da violação aos limites fixados.

14. Considerando-se essa nova feição do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, discute-se, neste caso, se o excesso de gastos de campanha configura gasto ilícito de recursos, para fins de aplicação do art. 30-A, *caput* e § 2º, da Lei nº 9.504/1997. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 11.300/2006, trata da representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais. Nos termos do *caput*, “[q]ualquer 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”. A sanção para tais condutas limita-se à negativa ou cassação de diploma, conforme estabelecido pelo § 2º: “[c]omprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado”.

15. O § 2º do art. 30-A se refere à ilicitude *lato sensu* da conduta, incidindo sobre a arrecadação ou o dispêndio de recursos que se dê em desacordo com as normas legais aplicáveis. Como destaca Rodrigo López Zilio, o bem jurídico protegido pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 “é a higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais,” cuja violação importa tanto “quebra no princípio da isonomia entre os candidatos” quanto “interferência na normalidade das eleições<sup>17</sup>”.

16. Por óbvio, a ocorrência do “caixa dois” não é a única conduta que se subsume à regra do art. 30-A. Diversas outras irregularidades podem ser objeto da referida representação. A título exemplificativo: “a) a movimentação dos recursos financeiros fora da conta bancária específica para

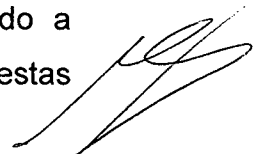
<sup>17</sup> Rodrigo López Zilio, *Direito Eleitoral*, 6ª ed., 2018, p. 758.



campanha, exceto nos casos previsto na legislação eleitoral; b) o recebimento de doações sem a emissão do recibo eleitoral; c) o recebimento de doações das fontes vedadas do art. 24 da Lei nº 9.504/97; d) a realização de gastos eleitorais distintos do rol taxativo do art. 26 da mesma Lei" (RO nº 1453, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.2.2010).

17. No entanto, conforme este Tribunal já assentou em diversas ocasiões, não é qualquer captação ou gasto ilícito de recursos que pode ensejar a cassação do diploma do candidato, nos termos do art. 30-A. Para a procedência do pedido formulado na representação, é necessária a aferição da gravidade da conduta reputada ilegal, que pode ser demonstrada tanto (i) pela relevância jurídica da irregularidade (REspe nº 1-91, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 4.10.2016; REspe nº 1175/RN, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.5.2017), quanto (ii) pela ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato (REspe nº 1-72, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 3.11.2015). Trata-se, aqui, da aplicação do princípio da proporcionalidade, em sua dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito. A drástica sanção de negativa ou cassação do diploma deve guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da conduta e a lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma (RO nº 1453, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.2.2010). Não se exige, porém, potencialidade do dano em relação ao pleito eleitoral (RO nº 1540, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.4.2009).

18. Fixado o sentido e o alcance do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, deve-se verificar a sua incidência no caso em exame. Na hipótese, o limite de gastos para a campanha de vereador do Município de Ceará-Mirim/RN em 2016, fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros legais, foi de R\$18.328,63. Consta do acórdão regional que a recorrente prestou contas declarando gastos na ordem de R\$ 27.818,66, ultrapassando, portanto, o teto estabelecido em R\$ 9.450,03, equivalente a 51,55%. Além disso, omitiu despesas com doações de combustível, veículos e serviços de motorista. Segundo o acórdão, a candidata teria retificado a prestação de contas para excluir tais despesas, ao argumento de que estas



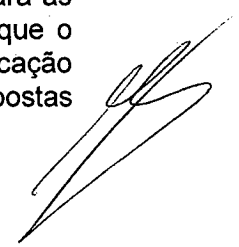
teriam sido lançadas por equívoco do contador na prestação de contas, mas que se referiam a doações feitas ao candidato a prefeito Renato Martins. Não foi feita, porém, qualquer comprovação idônea da doação, que sequer foi informada na prestação de contas do referido candidato.

19. Não há dúvida de que o descumprimento do limite de gastos em campanha, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, constitui ilicitude para fins de aplicação do art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/1997. É preciso, assim, verificar a gravidade da conduta reputada ilegal, demonstrada pela relevância jurídica da irregularidade ou pela ilegalidade qualificada pela má-fé. Em seu voto, o Ministro Admar Gonzaga entendeu que não há, no acórdão recorrido, fundamentação suficiente quanto à gravidade da conduta das recorrentes. No entanto, ao contrário da conclusão do eminente Min. Relator, entendo que o acórdão regional concluiu fundamentadamente que o excesso de gastos de campanha, de 51,55%, é grave o suficiente para ensejar a cassação do mandato com fundamento no artigo 30-A. A respeito, citem-se os seguintes trechos do acórdão recorrido:

No caso dos autos, encontro presente relevância jurídica na conduta da recorrente. É que, a meu sentir, gasto de campanha em mais de 51% acima do limite legal estabelecido, revela situação grave, a ponto de desequilibrar a campanha eleitoral para o cargo de vereador em Ceará-Mirim/RN, de modo a ferir a moralidade e a isonomia do pleito no município.

Ao exceder sobremaneira o limite de gastos imposto pela norma eleitoral, a candidata se sobressaiu, de modo ilegítimo, aos demais candidatos que, ao revés, tiveram suas despesas de campanha limitadas pela norma, havendo, assim, patente quebra na isonomia do pleito. Sob esta ótica, inteligível concluir que aqueles que respeitaram a norma seriam prejudicados, na medida em que não puderam arrecadar e gastar mais recursos, justamente por respeitá-la, incoerência que não encontra amparo em nosso ordenamento.

Outrossim, não reconhecer como grave a conduta aqui ora analisada seria, por vias transversas, fomentar o desrespeito à norma, na medida em que abre precedente para outros candidatos, a partir de então, agirem da mesma forma, à margem da lei. Dito em termos mais claros: caso a candidata, nas circunstâncias destes autos, seja penalizada somente com a multa aplicada em sede de prestação de contas, esta Corte deixaria implícita a indesejável mensagem para as eleições vindouras no sentido de que, para gastar a mais do que o limite, basta contabilizar nos gastos de campanha eventual aplicação da multa do art. 18-B da Lei nº 9.504/97, que não lhe serão impostas outras sanções.



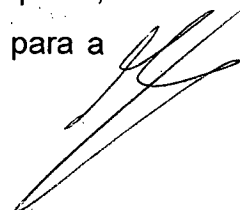


Também deve se levar em consideração que os fatos ocorridos revelaram transações de arrecadação e gastos de campanha que configuraram condutas perpetradas à margem da fiscalização da Justiça Eleitoral, e, sem a lisura e a regularidade das receitas movimentadas e das despesas realizadas pela candidata, há sério atentado à moralidade que deve ser a tônica da disputa eleitoral.

20. Na linha do acórdão regional, considero que o dispêndio de recursos de campanha em montante que ultrapassa em mais de 50% o limite legal estabelecido ostenta relevância jurídica e gravidade para justificar a condenação pelo art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/1997. Como visto, o artigo 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem por objetivo garantir o cumprimento das disposições relativas à arrecadação e gastos de recursos na campanha eleitoral, de modo a proteger a isonomia entre os candidatos, a moralidade e a higidez do processo eleitoral. Como se sabe, o dinheiro é um propulsor relevante das campanhas eleitorais, permitindo aumentar a visibilidade dos candidatos e, assim, as suas chances de vitória. Certamente, o candidato que, em violação à lei, gasta mais recursos em campanha do que permitido tem uma vantagem ilegítima na disputa eleitoral em relação aos demais competidores, submetidos ao teto legal. Trata-se, assim, de uma quebra patente e grave da paridade de armas.

21. É claro que não seria justificada ou razoável a imposição de sanção tão grave como a de cassação do diploma no caso de extrapolação imaterial dos limites de gastos de campanha. No entanto, na situação em discussão, não há dúvida de que a irregularidade se deu em montantes relevantes, sendo, portanto, apta a afetar a isonomia no pleito e desequilibrar a disputa eleitoral.

22. O fato de os gastos excedentes terem sido feitos em recursos estimáveis em dinheiro, com cessão de veículos e serviços de motoristas, que, em regra, estariam presentes em todas as campanhas eleitorais, não afasta a violação da isonomia entre os competidores e a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Diversamente do que afirmou o Ministro Relator, entendo que o fundamento da imposição desse teto é justamente produzir um maior equilíbrio na disputa. Respeitado o teto imposto, os candidatos podem selecionar os meios que entendem mais efetivos para a



captação de votos<sup>18</sup>. Nada sugere que o extrapolamento do teto com a cessão de veículos e serviços de motoristas não proporciona uma vantagem indevida ao candidato em relação aos seus competidores. Ademais, conforme ficou assentado nos acórdãos recorridos, “o TSE já decidiu pela cassação de diploma com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições diante da omissão de receitas estimáveis em dinheiro (RO nº 1453/PA), o que deixa claro que a natureza do recurso utilizado ilicitamente na campanha, por si só, não define a incidência ou não da norma em questão”.

23. Na verdade, em situações como a deste caso, de extrapolação significativa do teto de despesas de campanha imposto por lei, afastar a cassação do diploma significaria, na prática, o fim dos limites de gastos. Nessa hipótese, candidatos, sobretudo os mais abastados, teriam incentivos a efetuar despesas acima dos limites legais para serem eleitos, arcando apenas com o risco de eventual aplicação de multa. Portanto, com o objetivo de resguardar a isonomia entre os candidatos e a própria legitimidade do pleito, é forçoso concluir que o descumprimento do teto de gastos de campanha tem gravidade e relevância jurídica suficientes para gerar a cassação do diploma, nos termos do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

24. Passo, então, a enfrentar as demais alegações da recorrente. Em primeiro lugar, não procede o argumento da recorrente de que os gastos efetuados em excesso ao limite legal não foram ilícitos, uma vez que foram abertamente declarados à Justiça Eleitoral, transitaram pela conta de campanha, e não houve a incidência de “caixa dois”. Como já esclarecido, os gastos que ultrapassam o limite de gastos em campanha, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, são ilícitos para fins de aplicação do art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/1997, ainda que não sejam decorrentes de “caixa dois” e que tenham sido devidamente declarados na prestação de contas.

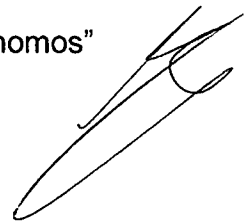
25. Em segundo lugar, afasto a alegação de que o acórdão regional teria incorrido em *bis in idem*. O presente caso não diz respeito a abuso de poder econômico, mas apenas de gastos de campanha em desacordo com

<sup>18</sup> Ver, a respeito: Aline Osorio, *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, 2017.

os limites legais, em violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. A sentença mantida pelo acórdão regional não reconheceu abuso do poder econômico, mas apenas mencionou o abuso como *obiter dictum* para demonstrar a gravidade da irregularidade em questão. Conforme esclareceu o TRE/RN, “não obstante a recorrente, no recurso, insurja-se contra o reconhecimento de abuso de poder econômico, a decisão aqui impugnada somente reconhece essa conduta *obiter dictum*, conforme se vê do dispositivo da sentença” (fls. 146).

26. Em terceiro lugar, não há semelhança ente o presente caso e aquele citado pela recorrente (AIME nº 1-07), em que o TRE/RN teria reconhecido que o excesso de gastos não constitui fato suficiente à cassação do mandato. O caso discute se a extrapolação dos limites de gasto de campanha ensejaria abuso de poder econômico, o que, como se disse, não está em discussão no presente REspe, que trata de representação por captação ou gastos ilícitos de recursos, nos termos do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Ademais, o precedente citado pela recorrente é relativo às Eleições de 2012. Naquela época, como se viu, a Lei nº 9.504/1997 não impunha um limite de gastos uniforme para cada cargo em disputa, de modo que a extrapolação do teto de gastos “auto-imposto” pelos partidos políticos não tinha repercussão tão gravosa no princípio da paridade de armas entre os candidatos.

27. Por fim, afasto a suposta dupla penalização pelo mesmo fato, tendo em vista que a penalidade de multa, aplicável pela extrapolação do limite de gastos, já teria sido estabelecida na sentença que rejeitou as suas contas. Conforme apontou o acórdão regional, o processo de prestação de contas, no qual houve aplicação de multa em razão da rejeição das contas da recorrente (PC nº 527-11), é autônomo e possui objeto distinto em relação à presente representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, razão pela qual não se pode falar em dupla penalização. Conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, “[a] decisão em processo de prestação de contas não repercute, por si só, na decisão da representação proposta com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, uma vez que tais processos são distintos e autônomos”



(Respe nº 265164, Rel. Min. José Antônio Dias Toffoli, j. em 6.2.2014; AgR-AC nº 3366, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. em 4.2.2010).

28. Por essas razões, com a devida vênia ao eminente Ministro Admar Gonzaga, nego provimento ao recurso especial eleitoral interposto para manter a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte que cassou o mandato da recorrente, com fundamento no art. 30-A da Lei das Eleições, em razão da extrapolação, em 51,55%, do limite legal de gastos de campanha. Como consequência, julgo prejudicada a ação cautelar nº 0604235-59.2017.6.00.0000, conexa ao presente processo, extinguindo-a e cassando a liminar concedida.

#### **VOTO (retificação)**

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA (relator): Senhora Presidente, independentemente da novel legislação a respeito do teto de gastos, revelo meu desconforto pela inocuidade da interpretação que foi dada ao artigo 30-A da Lei 9.504/97, em eleições pretéritas, desde a introdução desse dispositivo na Lei da Eleições.

O Ministro Luís Roberto Barroso nota não haver precedentes para as eleições de 2016, isso me traz o conforto de reajustar o meu voto, de modo a dar a necessária relevância a esse dispositivo, que se dirige, a meu sentir – desde que inserido na lei de regência das eleições –, a dar o necessário relevo ao vetor constitucional da isonomia, ainda mais quando está voltado à paridade de oportunidades entre os que se apresentam na disputa voltada à obtenção da outorga política pela expressão majoritária da vontade popular.

Com muito conforto, eu reajusto o meu voto, e adoto, integralmente, o voto do eminente Ministro Luís Roberto Barroso.



### EXTRATO DA ATA

REspe nº 751-46.2016.6.20.0006/RN. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Recorrente: Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino (Advogados: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros – OAB: 3640/RN e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

AC nº 0604235-59.2017.6.00.0000/RN. Relator: Ministro Admar Gonzaga. Autora: Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino (Advogado: Felipe Augusto Cortez Meira de Medeiros – OAB: 3640/RN). Réu: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial eleitoral de Ângela Maria Medeiros Farias de Aquino e julgou prejudicada a Ação Cautelar nº 0604235-59.2017.6.00.0000, nos termos do voto reajustado do relator.

Composição: Ministra Rosa Weber (vice-presidente no exercício da presidência), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Luiz Fux.

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

SESSÃO DE 28.6.2018.

