

N.9 • V.9
Teresina-PI – 2026

REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania



Tribunal
Regional
Eleitoral-PI

REVISTA

ELEIÇÕES *& Cidadania*

REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ

PRESIDENTE

Des. Sebastião Ribeiro Martins

**VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR
REGIONAL ELEITORAL**

Des. Ricardo Gentil Eulálio Dantas

JUIZ FEDERAL

Dr. Gustavo André Oliveira dos Santos

JUÍZES DE DIREITO

Dra. Maria Luíza de Moura Mello e Freitas
Dr. Edson Alves da Silva

JURISTA

Dr. Daniel Eufrásio de Sousa Alves

**PROCURADOR REGIONAL
ELEITORAL**

Dr. Kelston Pinheiro Lages

MEMBROS SUPLENTE

DESEMBARGADORES

Desa. Lucicleide Pereira Belo
Des. Dioclécio Sousa da Silva

JUIZ FEDERAL

DR. Rodrigo Pinheiro do Nascimento

JUÍZAS DE DIREITO

Dra. Keylla Ranyere Lopes Teixeira Procópio
Dra. Valdênia Moura Marques de Sá

JURISTA

Dr. Auderi Martins Carneiro Filho

**PROCURADOR REGIONAL
ELEITORAL**

Dr. Israel Gonçalves Santos Silva

SECRETARIAS DO TRE-PI

DIRETORIA-GERAL

Bela. Silvani Maia Resende Santana

SECRETÁRIO JUDICIÁRIO

Bel. Walter Schel Alves da Costa Raposo

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

Bel. José Alves Siqueira Filho

SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS

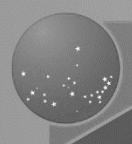
Bel. Tadeu Almeida Martins

SECRETÁRIO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Bel. Anderson Cavalcanti de Lima

N.9 • V.9
Teresina-PI – 2026

REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania



Tribunal
Regional
Eleitoral-PI

Tribunal Regional Eleitora I do Piauí

Praça Des. Edgar Nogueira, S/N

Centro Cívico - Bairro Cabral

CEP: 64000-830 | Teresina – Piauí

Fone: (86) 2107-9700 - Fax: (86) 2107-9782

Homepage: www.tre-pi.jus.br

FICHA TÉCNICA

Capa: Breno Ponte de Brito

Diagramação: Marcos Paulo da Cunha Felix

Revisão e normatização: Guilherme Lopes Duarte Oliveira

CONSELHO EDITORIAL

Des. Sebastião Ribeiro Martins

Juíza Keylla Rayere Lopes Texeira Procópio

Walter Schel Alves da Costa Raposo

Paula Maria Leal Alvarenga

Edmar Holanda Luz

Dr. Francisco Soares Campelo Filho

Dra. Olívia Brandão Melo Campelo

COMISSÃO EDITORIAL:

Paula Maria Leal Alvarenga

Clarisse Nunes de Carvalho

Silvani Maia Resende Santana

Flávia Fontenele Ferreira

Breno Ponte de Brito

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tribunal Regional Eleitoral do Piauí - Biblioteca Des. Cristino Castelo Branco

Revista Eleições & Cidadania [online] / Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. – Ano 9, n.9 (mar. 2026) - Teresina: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, 2026 - .

Bienal.

Unidade responsável pelo conteúdo: Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação.

Versão impressa: do Ano 1, n. 1 (2009) ao Ano 6, n. 6 (2016).

Versão eletrônica: a partir do Ano 7, n. 7 (2020).

Modo de acesso: impresso e digital.

< <https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista> >

ISSN: 2176-6959.

1. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. 2. Ciência política – Periódico. 3. Ciências sociais-
Periódico. I. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (PI).

CDDir .341.2805

PALAVRA DO PRESIDENTE

A cada nova edição da *Revista Eleições & Cidadania*, renova-se o propósito de abrir espaço ao pensamento crítico e à reflexão qualificada sobre os caminhos da democracia brasileira. Como observa Norberto Bobbio, “não existe democracia sem opinião pública, sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado das decisões que são tomadas em nome da coletividade e de exprimir sobre elas sua própria crítica livre”.

O Volume 9 chega em um tempo especialmente desafiador, no qual temas como desinformação, liberdade de expressão, integridade do processo eleitoral e responsabilidade das plataformas digitais ocupam o centro do debate público. Os trabalhos aqui reunidos enfrentam essas questões com rigor teórico e sensibilidade institucional, oferecendo à leitora e ao leitor um panorama plural e instigante do Direito Eleitoral contemporâneo.

Mais do que uma coletânea de artigos, esta edição se apresenta como convite ao diálogo: um diálogo que ultrapassa os limites acadêmicos e alcança todos aqueles comprometidos com a preservação e o aprimoramento das instituições democráticas.

Ao incentivar iniciativas como esta, a Justiça Eleitoral reafirma sua vocação não apenas para a condução do processo eleitoral, mas também para a promoção da cidadania e do debate público qualificado.

Registro meu reconhecimento às autoras e aos autores, bem como a todas as pessoas que contribuíram para a concretização deste trabalho.

Desembargador Sebastião Ribeiro Martins

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí

SUMÁRIO

PALAVRA DO PRESIDENTE	07
DOCTRINA	11
A DUPLA HÉLICE DA MODERNIDADE POLÍTICA: UMA ANÁLISE DAS RAÍZES DA DEMOCRACIA LIBERAL E TOTALITÁRIA NO PENSAMENTO ILUMINISTA SEGUNDO J. L. TALMON	13
<i>Lucicleide Pereira Belo e Brunna Barros Carvalho Martins</i>	
A POSSIBILIDADE DE REMOÇÃO DE CONTEÚDOS DESINFORMATIVOS PELAS PLATAFORMAS DIGITAIS SEM PRÉVIA INTERVENÇÃO JUDICIAL	25
<i>Gleyciara de Moura Borges</i>	
INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDÊNCIA DO STF	41
<i>Luanna Gomes Portela</i>	
A RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS POLÍTICAS DE GÊNERO: COMPATIBILIDADE COM O DEVIDO PROCESSO ELEITORAL	59
<i>Antonio José Lima</i>	
É PRECISO RECONSTRUIR A DEMOCRACIA BRASILEIRA?	73
<i>Clarissa Fonseca Maia</i>	
DA PRESUNÇÃO DE IRREGULARIDADE À REFORMA SISTÊMICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DO PROCESSO 0608348-57.2022.6.26.0000.	85
<i>Samuel de Oliveira Barbosa</i>	
OS EFEITOS DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NA DIFICULDADE DE REINSERÇÃO SOCIAL DAS EX-PRESIDIÁRIAS E DOS EX-PRESIDIÁRIOS EM <i>SURSIS</i> OU LIVRAMENTO CONDICIONAL	105
<i>Luciana Vigo Paradella</i>	
RESPONSABILIDADE CIVIL E DEVER DE CUIDADO DAS REDES SOCIAIS: IMPLICAÇÕES NO CONTROLE DO CONTEÚDO ELEITORAL BRASILEIRO	125
<i>Aziz Marcelo Hidd e Tarcísio Augusto Sousa de Barros</i>	
INFLUENCIADORES DIGITAIS, PROPAGANDA ELEITORAL E ABUSO DE PODER: ISONOMIA E INTEGRIDADE DO PLEITO POLÍTICO E ELEITORAL CONTEMPORÂNEO	145
<i>Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva Dourado</i>	

**ENTRE A ADJUDICAÇÃO E O REDESENHO: A ADI 4650 E OS LIMITES
TEMPORAIS DA ATUAÇÃO JUDICIAL EM MATÉRIA ELEITORAL 165**

José de Jesus Sousa Brito

**DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO AO SILENCIAMENTO INSTITUCIONAL: O
CASO DANIEL SILVEIRA E O ESGARÇAMENTO DA GOVERNANÇA
ELEITORAL 187**

Samuel Barbosa de Carvalho

**A PESQUISA ELEITORAL COMO ATIVO ESTRATÉGICO E O
ENFRENTAMENTO JURÍDICO À DESINFORMAÇÃO 197**

Ívillia Barbosa Araújo

**O PODER NORMATIVO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SEUS
LIMITES DEMOCRÁTICOS 217**

Ana Clara Fernandes Nunes

**DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL: A
REGULAÇÃO DO DISCURSO ELEITORAL NO BRASIL 235**

*Helvécio Santos Pinheiro Neto, Thiago Edirsandro Albuquerque Normando e Ivoneide
Pereira de Alencar*

JURISPRUDÊNCIA DO TRE-PI COMENTADA 251

**ENTRE O IN DUBIO PRO SUFRAGIO E A INTEGRIDADE ELEITORAL: UMA
ANÁLISE DO REENQUADRAMENTO JURÍDICO E DO PADRÃO
INDICIÁRIO DE PROVA NO ARESPE Nº 0600001-83.2021.6.18.0035/PI 253**

Elimar de Aguiar Franco e Cleber de Deus Pereira da Silva

DOCTRINA

**A DUPLA HÉLICE DA MODERNIDADE POLÍTICA: UMA ANÁLISE DAS
RAÍZES DA DEMOCRACIA LIBERAL E TOTALITÁRIA NO PENSAMENTO
ILUMINISTA SEGUNDO J. L. TALMON**

**THE DOUBLE HELIX OF POLITICAL MODERNITY: AN ANALYSIS OF
THE ROOTS OF LIBERAL AND TOTALITARIAN DEMOCRACY IN
ENLIGHTENMENT THOUGHT ACCORDING TO J. L. TALMON**

Lucicleide Pereira Belo¹

Brunna Barros Carvalho Martins²

RESUMO: O presente artigo objetiva dissecar a tese central de Jacob Leib Talmon, exposta em "As Origens da Democracia Totalitária", a respeito da distinção entre as correntes de democracia liberal e totalitária que emergiram no século XVIII, sendo esta última influenciada por uma leitura radical do pensamento de Rousseau. Empregando uma metodologia de revisão bibliográfica e análise conceitual, o estudo desdobra o contraste entre a democracia liberal, vista como esfera pragmática e limitada que valoriza a liberdade individual e a espontaneidade social, e a vertente totalitária, movida por um messianismo político que postula uma verdade única e almeja a redenção da humanidade pela política. Os resultados obtidos com a dissecação das bases filosóficas, históricas e psicológicas dos modelos enfatizam o "paradoxo da liberdade" — a justificação da coerção em nome da emancipação — como cerne da lógica totalitária. A conclusão aponta que a obra de Talmon oferece um arcabouço teórico crucial para a compreensão das tensões políticas atuais e para a defesa inegociável dos valores democráticos liberais contra a ressurgência de ideologias de caráter absolutista.

Palavras-chave: Democracia Liberal. Democracia Totalitária. Messianismo Político. Vontade Geral. Paradoxo da Liberdade.

ABSTRACT: Origins of Totalitarian Democracy," concerning the distinction between the liberal and totalitarian currents of democracy that emerged in the eighteenth century, the latter being influenced by a radical interpretation of Rousseau's thought. Employing a methodology of bibliographic review and conceptual analysis, the study unfolds the contrast between liberal

¹ Desembargadora do TJPI, Vice-Ouvidora do biênio 2025-2026, Desembargadora Supervisora do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal de Justiça do Piauí. Desembargadora Substituta do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí. Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela UNIFOR, Especialista em Direito Processual pela UFPI, especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Camilo Filho e MBA em Gestão Judiciária pela Fundação Getúlio Vargas. lucicleidebelo@tjpi.jus.br e <http://lattes.cnpq.br/3242837039490398>

² Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pós-graduada em Direito Eleitoral e em Direito e Processo do Trabalho. Analista do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. brunnabarrosacarvalho@gmail.com; <https://lattes.cnpq.br/7503102154566263>.

democracy, viewed as a pragmatic and limited sphere that values individual liberty and social spontaneity, and the totalitarian strain, driven by a political messianism that posits a single truth and seeks the redemption of humanity through politics. The results obtained from the dissection of the philosophical, historical, and psychological foundations of the models emphasize the "paradox of freedom"—the justification of coercion in the name of emancipation—as the core of totalitarian logic. The conclusion highlights that Talmon's work offers a crucial theoretical framework for understanding current political tensions and for the non-negotiable defense of liberal democratic values against the resurgence of absolutist ideologies.

Keywords: Liberal Democracy. Totalitarian Democracy. Political Messianism. General Will. Paradox of Freedom.

1 INTRODUÇÃO: O NASCIMENTO BIFRONTE DA DEMOCRACIA MODERNA

O século XVIII, a Era da Razão, é universalmente aclamado como o cadinho onde foram forjados os ideais da democracia moderna. Imerso na efervescência intelectual do Iluminismo e convulsionado por revoluções que abalaram as fundações do *Ancien Régime*, este período histórico legou à posteridade um novo vocabulário político centrado nos conceitos de liberdade, igualdade e soberania popular. Contudo, uma análise crítica mais profunda, como a empreendida pelo historiador israelense Jacob Leib Talmon, revela uma realidade mais complexa e perturbadora. Em sua obra magistral, *As Origens da Democracia Totalitária*, o autor postula que, sob a égide comum da democracia, germinaram, desde o início, duas tradições políticas não apenas distintas, mas fundamentalmente antagônicas e irreconciliáveis.

2 A MATRIZ LIBERAL: PRAGMATISMO, LIMITAÇÃO E A LIBERDADE COMO NÃO-INTERFERÊNCIA

A corrente democrática liberal, conforme delineada por Talmon, assenta-se sobre uma fundação filosófica de ceticismo e modéstia epistêmica. Seus arquitetos intelectuais, como John Locke e Montesquieu, partiam de uma visão da natureza humana que reconhecia suas falibilidades, paixões e a diversidade de seus interesses. Por conseguinte, desconfiavam profundamente de qualquer concentração excessiva de poder e de quaisquer projetos grandiosos que promettessem uma solução final para os problemas da sociedade.

A política, nesta tradição, não é uma ciência exata, mas uma arte prática. Ela é concebida como um conjunto de procedimentos e instituições — constituições, parlamentos, sistemas de freios e contrapesos (*checks and balances*), declarações de direitos — cujo objetivo primordial

não é criar um novo homem ou uma sociedade perfeita, mas sim gerir os conflitos inevitáveis de uma sociedade pluralista de forma pacífica e ordenada. A abordagem é empírica: as leis e os governos são produtos do engenho humano, sujeitos a falhas e, portanto, necessitando de constante revisão e ajuste (Talmon, 1951). A legitimidade do poder não deriva de sua adesão a uma verdade transcendental, mas do consentimento dos governados e do respeito a regras processuais pré-estabelecidas.

Um pilar central do pensamento liberal-democrático é a estrita limitação da esfera política. A vida, para essa corrente, é muito mais rica e complexa do que o Estado. Existem âmbitos da existência humana — a família, a religião, o mercado, as associações voluntárias, a consciência individual — que possuem uma lógica e uma dinâmica próprias. O Estado não deve tentar absorver ou controlar essas esferas, mas sim garantir as condições para que floresçam livremente. Esta é a essência da distinção entre a esfera pública e a esfera privada (Talmon, 1951). O papel do governo é ser um árbitro, um garantidor da segurança e dos contratos, e não um engenheiro de almas.

Consequentemente, a liberdade é definida primariamente em termos negativos, como "liberdade de". Trata-se da liberdade como não-interferência, como a capacidade do indivíduo de perseguir seus próprios fins e seu próprio conceito de felicidade sem ser coagido por outros, especialmente pelo Estado, desde que não prejudique o mesmo direito dos demais. A harmonia social, se e quando alcançada, não é o resultado de um plano centralizado, mas a consequência não intencional, a "ordem espontânea" que emerge da interação de milhões de indivíduos livres agindo com base em seus conhecimentos e interesses particulares. O dissenso e a oposição não são vistos como erros a serem corrigidos ou heresias a serem expurgadas, mas como elementos vitais e saudáveis do processo político, o motor do progresso e a principal salvaguarda contra a tirania (Talmon, 1951).

2.2 A gênese da democracia totalitária: o messianismo político e a busca pela salvação secular

Em antítese radical ao modelo liberal, a democracia totalitária emerge de um impulso inteiramente distinto. Talmon (1951) a descreve como uma forma de "messianismo político", um fenômeno que transpõe a esperança escatológica da religião — a crença em um evento final de redenção e no estabelecimento de um reino de justiça — para o domínio secular da política. Esta tradição substitui a providência divina por um plano histórico imanente e a fé religiosa por

uma ideologia totalizante que pretende oferecer uma explicação completa para todos os males do mundo e uma receita infalível para sua cura.

2.3 A influência de Rousseau e a abstração da "vontade geral"

Talmon (1951) identifica em Jean-Jacques Rousseau, particularmente em sua obra *O Contrato Social*, o ponto de partida filosófico dessa nova religião política. Embora para Talmon, Rousseau não fosse, ele mesmo, um totalitário, seus conceitos foram suscetíveis a uma interpretação que pavimentou o caminho para essa vertente. O conceito-chave é o da "Vontade Geral" (*volonté générale*). Para Rousseau, a Vontade Geral não é a mera soma das vontades particulares (a "vontade de todos"), mas uma entidade metafísica que representa o interesse comum e o bem público. Ela é sempre reta, infalível e visa à utilidade pública.

O problema, como Talmon aponta, reside na natureza abstrata e de difícil identificação dessa Vontade Geral. Quem tem a autoridade para interpretá-la? O que acontece quando a vontade de um indivíduo ou de um grupo entra em conflito com ela? A resposta de Rousseau é implacável: o indivíduo está em erro. Seu interesse particular o cega para o bem comum. A liberdade autêntica, a liberdade moral, consiste precisamente em superar as paixões egoístas e conformar a própria vontade à Vontade Geral. Daí a frase mais famosa e arrepiante do francês: “quem se recusar a obedecer à vontade geral a isto será constrangido pelo corpo em conjunto, o que apenas significa que será forçado a ser livre” (Rousseau, 2009, 12).

Nesta formulação, a liberdade deixa de ser a ausência de coerção para se tornar a adesão a uma norma coletiva e superior. A coerção, paradoxalmente, transforma-se em um ato de libertação, uma terapia para corrigir a alma desviante do indivíduo e reconduzi-la ao caminho da verdadeira liberdade. Esta é a semente lógica que, levada ao extremo, justificará, segundo Talmon, as piores formas de tirania em nome da emancipação popular (Talmon, 1951).

2.4 A hipótese de uma ordem natural e a política como restauração

Complementando a ideia da Vontade Geral, pensadores do século XVIII como Morelly e Mably, citados por Talmon (1951), desenvolveram a noção de que existe uma "ordem natural" da sociedade. Eles postulavam um estado de natureza idílico, onde reinavam a harmonia, a igualdade e a felicidade, e que teria sido corrompido por instituições artificiais e viciosas, com destaque para a propriedade privada.

Essa crença transforma radicalmente o propósito da política. Ela não é mais a arte do possível, a gestão de uma realidade imperfeita, mas uma missão de purificação e restauração. O objetivo do legislador e do revolucionário é demolir as instituições corruptas do presente para permitir que a ordem natural, perfeita e harmoniosa, venha à tona. A política adquire, assim, um caráter total. Se a ordem social existente é fundamentalmente má, então uma reforma parcial é inútil; uma reconstrução completa e radical é necessária (Talmon, 1951).

Essa visão de mundo não admite pluralismo. Se existe uma única ordem social que é natural e perfeitamente racional, então todas as outras são, por definição, artificiais, irracionais e opressivas. Não pode haver debate legítimo entre diferentes modelos de sociedade, apenas entre a verdade e o erro, a virtude e o vício. A política se transforma em uma guerra de extermínio contra as forças da corrupção que impedem a chegada da utopia.

2.5 A experiência jacobina: a vontade geral em ação

Se Rousseau, Morelly e Mably forneceram o arcabouço teórico, foi na fase jacobina da Revolução Francesa (1793-1794) que a democracia totalitária teve sua primeira e mais dramática manifestação prática. Este período, descrito pelo historiador Eric Hobsbawm como a mais formidável de todas as revoluções e o momento em que a República Jacobina enfrentava a ameaça combinada de invasão estrangeira e contrarrevolução, exigiu uma mobilização sem precedentes do Estado (Hobsbawm, 1996).

Foi nesse caldeirão de crise existencial que a teoria da Vontade Geral foi levada às suas últimas consequências. Sob a liderança de figuras como Maximilien Robespierre e Louis Antoine de Saint-Just, os jacobinos tentaram implementar à força um ideal de república virtuosa, baseada na Vontade Geral e na supressão de todos os interesses particulares (Talmon, 1951).

2.6 Da república da virtude ao terror institucionalizado

Robespierre e seus seguidores se viam como a vanguarda esclarecida, os intérpretes autênticos da Vontade Geral do povo francês. Acreditavam estar engajados em uma luta de vida ou morte contra os inimigos da Revolução — monarquistas, moderados (girondinos), especuladores, e todos aqueles cujas ações ou pensamentos divergiam do ideal puritano da república.

A virtude, para os jacobinos, era o amor à pátria e a dedicação total ao bem comum. O egoísmo, o individualismo e a busca por lucro eram vícios a serem erradicados. O instrumento para impor essa virtude coletiva foi o Terror. Em seu famoso discurso de 5 de fevereiro de 1794, Robespierre declara que, em tempos de revolução, as molas do governo popular são "a virtude e o terror: a virtude, sem a qual o terror é funesto; o terror, sem o qual a virtude é impotente". (Robespierre, 2018, III).

O Terror não era visto como um mal necessário ou uma medida pragmática de guerra, mas como uma emanção da própria virtude, um instrumento de purificação moral (Talmon, 1951). O Tribunal Revolucionário e a guilhotina foram acionados para eliminar não apenas os opositores políticos, mas todos aqueles considerados "corruptos" ou insuficientemente virtuosos. O terror se justificava como a coerção necessária para "forçar os cidadãos a serem livres", para expurgar da sociedade os elementos que a impediam de alcançar seu destino glorioso.

3 A POLITIZAÇÃO TOTAL DA EXISTÊNCIA

A lógica jacobina, fiel à premissa totalitária, não reconhecia limites para a ação política. O governo buscou regular todos os aspectos da vida. Foram feitas tentativas de controlar a economia (com a Lei do Máximo Geral), de substituir o catolicismo por um deísmo cívico (o Culto do Ser Supremo), de reformar o calendário, a linguagem e até mesmo o vestuário (Hobsbawm, 1996, 124/125).

A distinção entre o público e o privado foi sistematicamente erodida. A vida pessoal de um cidadão, suas amizades, suas palavras e até seus pensamentos não expressos eram considerados assuntos de relevância política. A suspeita tornou-se uma virtude cívica. O objetivo era criar um novo tipo de ser humano, o cidadão republicano, inteiramente devotado à coletividade, despido de seus interesses e apegos privados. Esta tentativa de engenharia social em escala massiva, impulsionada por uma ideologia messiânica e implementada pelo terror, é, para Talmon (1951), o arquétipo da democracia totalitária em ação.

3.1 O paradoxo da liberdade e a justificação da coerção

O cerne da análise de Talmon (1951) reside na exposição do que ele chama de "paradoxo da liberdade", o mecanismo lógico que permite que um ideal de emancipação se transforme em

seu oposto. Este paradoxo se desdobra em uma sequência de premissas e conclusões implacáveis.

Esse contrassenso pode ser compreendido à luz da distinção de Isaiah Berlin entre "liberdade negativa" e "liberdade positiva". Enquanto a primeira se refere à ausência de coerção, a segunda refere-se ao desejo de ser seu próprio mestre. O perigo da "**liberdade positiva**", adverte Berlin (2002), ocorre quando a noção de um "eu superior" e racional é transferida para um coletivo — um Estado, uma classe ou um partido.

Esse ente coletivo passa a ter o direito de impor seu ideal aos indivíduos "inferiores", coagindo-os em nome de sua própria liberdade. É a materialização da máxima de Rousseau, que justifica "forçar os homens a serem livres", sacrificando a liberdade concreta em nome de um ideal abstrato.

Primeiro, postula-se um fim último, uma condição social perfeita e harmoniosa que é, por definição, a única que garante a verdadeira liberdade para todos. Este fim não é uma questão de opinião ou preferência, mas uma verdade objetiva e racionalmente discernível.

Segundo a liberdade real e autêntica é definida como a vontade e a capacidade de alcançar esse fim último. A liberdade não é a possibilidade de escolher entre diferentes caminhos, mas a identificação e a adesão ao único caminho verdadeiro.

Terceiro, decorre logicamente que qualquer indivíduo ou grupo que se oponha a esse fim, ou que simplesmente divirja do caminho traçado para alcançá-lo, não está exercendo sua liberdade. Pelo contrário, está agindo sob o domínio do erro, da ignorância, da paixão egoísta ou da má-fé. Sua oposição não é uma expressão legítima de uma perspectiva diferente, mas um obstáculo patológico à realização da liberdade coletiva (Talmon, 1951).

Quarto, e esta é a conclusão crucial, a vanguarda esclarecida — o partido, o líder, o comitê — que compreende a verdade objetiva tem, não apenas o direito, mas o dever moral de guiar e, se necessário, coagir as massas "desviantes". Esta coerção não é vista como opressão. É, na visão distorcida dessa ideologia, um ato pedagógico e terapêutico. É "forçar os homens a serem livres", quebrando suas correntes mentais e emocionais para que possam abraçar sua verdadeira natureza e seu verdadeiro interesse.

A perseguição, a censura e a violência física são, assim, racionalizadas como instrumentos de uma libertação superior. A liberdade de discordar é sacrificada no altar de uma liberdade futura e absoluta que nunca chega (Talmon, 1951).

3.2 A herança do pensamento totalitário: de Babeuf ao século XX

Talmon (1951) demonstra que a queda de Robespierre em Termidor não significou o fim da democracia totalitária. Pelo contrário, a semente plantada pelo jacobinismo não apenas sobreviveu, mas continuou a germinar no pensamento revolucionário subsequente, tornando-se mais radical e doutrinariamente mais explícita.

O elo imediato e crucial nessa genealogia foi a "**Conjuração dos Iguais**" de 1796, liderada por Gracchus Babeuf. Este movimento, embora fracassado em seus objetivos práticos, representa um aprofundamento teórico fundamental da lógica jacobina e serve como a ponte histórica entre o terror revolucionário do século XVIII e os movimentos totalitários do século XX.

Babeuf e seus seguidores, como Buonarroti, levaram as premissas jacobinas às suas conclusões lógicas e mais extremas. Se a fonte de todo o vício e desigualdade era a propriedade privada, como já haviam sugerido pensadores como Morelly, então a Revolução só estaria completa com sua abolição total e a instauração de um comunismo autoritário. Mais importante, porém, foi a inovação política de Babeuf: a ideia de uma ditadura revolucionária exercida por uma minoria conspiratória e virtuosa.

Diferente dos jacobinos, que ainda operavam dentro da estrutura da Convenção Nacional, Babeuf teorizou que a massa popular, corrompida por séculos de opressão, não estava pronta para reconhecer seu "verdadeiro interesse". Portanto, caberia a uma vanguarda esclarecida tomar o poder em nome do povo, mas sem necessariamente o seu consentimento imediato.

Esta minoria exerceria o poder de forma implacável para reeducar a sociedade, suprimir toda a oposição e estabelecer a igualdade absoluta. Como contextualiza Hobsbawm (1996), o babovismo é significativo por ser a primeira vez que o comunismo emerge da teoria para a prática política, através de um movimento que visava a tomada do poder.

O autor conclui sua análise sugerindo que o totalitarismo do século XX, tanto em sua versão de esquerda (comunismo) quanto, por outras vias, na de direita (fascismo), representa a apoteose dessa tendência de politizar todas as esferas da vida e de sacrificar a liberdade individual concreta a um ideal coletivo abstrato e futuro.

3.3 O totalitarismo como continuidade ou ruptura: um diálogo entre Talmon e Arendt

A análise de Talmon (1951), que traça uma genealogia da "democracia totalitária" a partir do século XVIII, convida a um diálogo crítico com a outra grande teórica do tema no século XX: Hannah Arendt. Se Talmon propõe uma tese de continuidade, Arendt, em sua obra seminal *As Origens do Totalitarismo*, defende uma tese de ruptura. Colocar essas duas perspectivas em confronto permite aprofundar a compreensão sobre a natureza do fenômeno totalitário e a validade da interpretação histórica de Talmon.

Para Hannah Arendt (2012), o totalitarismo, manifestado no nazismo e no stalinismo, é um fenômeno político radicalmente novo, exclusivo do século XX, e qualitativamente distinto de todas as formas anteriores de opressão, como a tirania, o autoritarismo ou a ditadura. Arendt argumenta que o objetivo dos regimes totalitários não é meramente a conquista do poder ou a supressão da oposição; seu fim último é a dominação total e permanente de cada indivíduo em todos os aspectos da vida.

Isso é alcançado através da combinação de dois elementos centrais: a ideologia e o terror. A ideologia totalitária pretende explicar a totalidade do curso da história, enquanto o terror se torna o próprio motor do regime, um instrumento para traduzir a ficção do mundo ideológico em realidade, atomizando os indivíduos e destruindo a espontaneidade e a pluralidade que definem a condição humana (Arendt, 2012).

Neste ponto, a divergência com Talmon sobre a Revolução Francesa torna-se explícita. Enquanto para Talmon (1951) o jacobinismo é o "berço" da lógica totalitária, para Arendt o terror de Robespierre, por mais brutal que tenha sido, ainda se enquadra na categoria da tirania clássica. Arendt (2012) sustenta que o terror jacobino, embora implacável, ainda possuía um propósito político utilitário e limitado: eliminar inimigos reais ou potenciais para salvar a República.

O terror totalitário do século XX, em contrapartida, torna-se um fim em si mesmo, independentemente de qualquer oposição; ele se volta contra "inimigos objetivos" (categorias de pessoas condenadas pela lógica da ideologia) e, por fim, contra a população em geral, tornando-se inteiramente arbitrário e imprevisível. (Arendt, 2012, 267)

Apesar da aparente contradição, as duas teses podem ser vistas como complementares, iluminando facetas diferentes do mesmo problema. Enquanto Arendt (2012) oferece um diagnóstico preciso da singularidade do totalitarismo como *forma de governo consolidada* no século XX, com suas estruturas e mecanismos de dominação únicos, Talmon (1951) apresenta

uma genealogia indispensável da *mentalidade* ou da *lógica messiânica* que tornou essa forma de governo concebível.

Talmon demonstra como a semente da politização total da vida, a crença em uma verdade histórica única e a justificação do sacrifício do indivíduo concreto a um ideal coletivo abstrato já estavam presentes no messianismo político que emergiu no século XVIII. Assim, se Arendt descreve a anatomia do monstro, Talmon escava as suas origens intelectuais, mostrando que a "dupla hélice" da modernidade política já continha, em seu código genético, a potencialidade para a catástrofe totalitária.

4 CONCLUSÃO: A RELEVÂNCIA PERENE DA TESE DE TALMON

Mais de sete décadas após sua publicação, a obra de J. L. Talmon mantém uma relevância extraordinária e, por vezes, assustadora. Sua análise transcende a conjuntura histórica da Guerra Fria que a inspirou, fornecendo um diagnóstico poderoso das patologias que podem afligir o corpo da democracia. A grande contribuição de Talmon (1951) foi demonstrar que o totalitarismo não é simplesmente o oposto da democracia, mas que pode emergir de dentro da própria tradição democrática, como um "irmão siamês" sombrio, quando o impulso para a liberdade se funde com a certeza dogmática e o fervor messiânico.

A lição crucial extraída de *As Origens da Democracia Totalitária* é que o impulso totalitário não nasce necessariamente do obscurantismo ou da barbárie, mas de uma vertente específica do racionalismo que não admite o erro. Talmon (1956) adverte que a tragédia da democracia totalitária reside na premissa de uma "verdade política única", um padrão preordenado de harmonia social que, uma vez descoberto pela razão, deve ser imposto a todos, tornando a oposição não apenas um equívoco político, mas um crime moral contra a vontade geral.

Ao aprofundar essa perspectiva, observa-se que o perigo identificado por Talmon reside na eliminação completa da distinção entre a esfera de ação pessoal e a esfera pública. O "messianismo político" transforma a política em uma questão de fé secular, onde o indivíduo nada mais é do que uma peça no mecanismo do Estado ou da Revolução. Não há espaço para a espontaneidade ou para a vida privada, pois a ideologia totalitária exige uma adesão integral, fundindo o homem e o cidadão numa unidade indissolúvel, muitas vezes à custa da liberdade real em nome de uma "liberdade" abstrata e coletiva que promete a redenção final da humanidade.

É neste ponto que a análise de Talmon converge dramaticamente com o diagnóstico de Hannah Arendt sobre a natureza do totalitarismo. Se para Talmon o problema começa na presunção de uma vontade geral infalível, para Arendt (1973), a consumação desse processo é o estabelecimento de um regime onde a lei positiva — aquela cerca que protege o espaço de liberdade entre os indivíduos — é substituída pelas "leis do movimento" da História ou da Natureza. Arendt alerta que o totalitarismo não busca apenas o poder despótico clássico, mas visa a transformação da própria natureza humana, eliminando a imprevisibilidade e a capacidade de "começar algo novo" que define a condição humana.

Arendt descreve como o "terror total" atua não apenas como um instrumento de repressão aos opositores, mas como a essência do regime, criando um "cinturão de ferro" que comprime os homens uns contra os outros, destruindo a pluralidade essencial à política. Nesse cenário, a solidão e o isolamento tornam-se as condições prévias para o domínio totalitário, pois destroem a esfera pública onde a realidade é partilhada e testada. A ideologia, então, emancipa-se da realidade, construindo um mundo fictício, porém logicamente consistente, onde o "fazer sentido" supera a própria verdade factual.

Portanto, a utopia de uma sociedade perfeita, livre de conflitos e totalmente harmonizada, revela-se, na prática, um projeto de desumanização. A história demonstra que a civilização só floresce verdadeiramente na multiplicidade de centros de poder e na aceitação da falibilidade humana, como sugere Talmon. A tentativa de forçar a realidade a se adequar a um molde ideológico perfeito resulta inevitavelmente na destruição da liberdade política e na redução dos indivíduos a meros executores de leis históricas ou naturais sobre as quais não têm controle.

Assim, a defesa da democracia liberal — com sua modéstia, seu proceduralismo e sua salvaguarda da esfera privada — não é a defesa de um sistema perfeito, mas a preservação do único arranjo que reconhece a impermanência e a diversidade como vitais. Ao rejeitar a lógica implacável de uma ideologia que explica tudo a partir de uma única premissa, a democracia liberal atua como um sistema de "anticorpos" contra a sedução perene da utopia totalitária. Ela nos lembra, como conclui Arendt, que a dignidade humana exige garantias institucionais e limites estritos ao poder, fundados não em promessas messiânicas, mas no reconhecimento do direito inalienável à discordância e à pluralidade.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. (2012). ***As Origens do Totalitarismo***. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

BERLIN, Isaiah (2002). **Dois conceitos de liberdade**. In: *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOBSBAWM, Eric J. ***A Era das Revoluções: 1789-1848***. Tradução de Maria Tereza Lopes e Marcos Penchel. (1996). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ROBESPIERRE, Maximilien. (2018) ***Virtude e terror***. Tradução de Miguel Freitas da Costa. *Introdução de Slavoj Žižek*. [S.l.]: Book Builders.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (2009) ***Do contrato Social***. Edição Virtual: *Ridento Castigat Mores*. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/praxis/75>. 15/10/2025.

TALMON, J. L.(1951) ***Los origenes de la democracia totalitaria***. Jerusalém: Universidade Hebraica de Jerusalém.

A POSSIBILIDADE DE REMOÇÃO DE CONTEÚDOS DESINFORMATIVOS PELAS PLATAFORMAS DIGITAIS SEM PRÉVIA INTERVENÇÃO JUDICIAL

THE POSSIBILITY OF REMOVING DISINFORMATION CONTENT BY DIGITAL PLATFORMS WITHOUT PRIOR JUDICIAL INTERVENTION

Gleyciara de Moura Borges¹

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a possibilidade jurídica de remoção de conteúdos desinformativos pelas plataformas digitais sem prévia decisão judicial, especialmente no contexto do processo eleitoral brasileiro. Os resultados demonstram que, embora a Justiça Eleitoral disponha de instrumentos céleres para o enfrentamento da desinformação, a dinâmica acelerada das redes sociais limita a efetividade exclusiva da resposta jurisdicional, evidenciando a necessidade de mecanismos complementares de atuação imediata. Conclui-se que a atuação direta das plataformas digitais, quando pautada em critérios objetivos, transparência, proporcionalidade e possibilidade de controle posterior, revela-se juridicamente plausível e compatível com os princípios constitucionais, contribuindo para a proteção da legitimidade, da normalidade e da integridade do pleito eleitoral.

Palavras-chave: Desinformação. Redes sociais. Processo eleitoral. Plataformas digitais.

ABSTRACT: This article aims to analyze the legal possibility of removing disinformation content by digital platforms without prior judicial intervention, particularly within the context of the Brazilian electoral process. The results indicate that, although the Electoral Justice system provides swift mechanisms to address disinformation, the accelerated dynamics of social media limit the effectiveness of an exclusively judicial response, highlighting the need for complementary and immediate measures. It is concluded that the direct action of digital platforms, when guided by objective criteria, transparency, proportionality, and the possibility of subsequent review, is legally plausible and consistent with constitutional principles, contributing to the protection of the legitimacy, regularity, and integrity of the electoral process.

Keywords: Disinformation. Social media. Electoral process. Digital platforms.

¹Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Advogada. E-mail: gleyciaramoura@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Nas eleições municipais de 2024, o Estado do Piauí registrou o total de 2.698.764² (dois milhões seiscentos e noventa e oito mil setecentos e sessenta e quatro) eleitores aptos a votar, distribuídos nos seus 224 (duzentos e vinte e quatro) municípios. Apesar do considerável número de eleitores, aproximadamente 175 (cento e setenta e cinco) municípios piauienses possuem menos de 10 (dez) mil eleitores, sendo o município de Miguel Leão o menor colégio eleitoral piauiense, possuindo 1.921 (mil novecentos e vinte e um) eleitores distribuídos nos seus 93,412 km de extensão territorial (IBGE, 2022).

O delinear desse cenário numérico demonstra que o eleitorado piauiense, quando considerado em relação à extensão territorial, encontra-se significativamente disperso, o que impõe aos candidatos desafios ainda mais expressivos para a realização das suas campanhas eleitorais dentro do exíguo prazo legal de 45 (quarenta e cinco) dias previsto para a propaganda eleitoral. Em regiões nas quais o número de eleitores é reduzido, mas distribuído por vastas áreas geográficas, como ocorre na maioria dos municípios piauienses, os métodos tradicionais de campanha, historicamente baseados em visitas presenciais, pequenos comícios e deslocamentos constantes, mostram-se insuficientes ou logisticamente inviáveis para uma comunicação política eficaz.

Historicamente, o horário de propaganda eleitoral gratuito, instituído no ano de 1962 por meio da Lei n.º 4.115, consolidou-se como importante meio de propaganda política no Brasil, particularmente à televisão, o grande meio de comunicação de massas no final do século XX, revolucionando o modo de fazer campanha eleitoral que dependia majoritariamente de estratégias presenciais, nos palanques, do convencimento corpo a corpo e panfletagem (GOMES, 2025).

Na contemporaneidade, com as constantes transformações tecnológicas e com a massificação da internet banda larga³, ocorreu uma transformação estrutural no modo como candidatos e eleitores passaram a interagir. O advento das redes sociais, inicialmente com *Orkut* e, mais recentemente, com plataformas como *Facebook*, *Instagram*, *WhatsApp*, *X* (antigo

² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). SIG Eleição – Eleitorado. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=308696659846172> . Acesso em: 11 dez. 2025.

³ Segundo o Ministério das Comunicações, atualmente, 93% dos domicílios brasileiros já possuem acesso à banda larga fixa. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (Brasil). “93% dos domicílios brasileiros contam com banda larga fixa no país”, afirma Ministério das Comunicações. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2025/abril/201c93-dos-domicilios-brasileiros-contam-com-banda-larga-fixa-no-pais201d-afirma-ministerio-das-comunicacoes> . Acesso em: 11 dez. 2025.

Twitter) e TikTok, representou verdadeiro marco na comunicação política, alterando a velocidade da transmissão das mensagens e ampliando o alcance.

O uso intensivo do ambiente digital como ferramenta estratégica de campanha não surgiu de forma abrupta, mas resultou de um processo evolutivo observado inicialmente em disputas internacionais, como nas eleições presidenciais de 2008 nos Estados Unidos. Nesse pleito, Barack Obama inaugurou um modelo de comunicação política inovador ao integrar diversas plataformas do ambiente digital de forma articulada e em múltiplos níveis. Com isso, ampliou não apenas seu alcance para conquistar votos, mas também sua capacidade de conduzir e mobilizar o debate eleitoral em torno de sua própria candidatura, conforme destaca Wilson Gomes (Gomes et al, 2009).

No Brasil, um marco dessa virada comunicacional ocorreu nas eleições de 2018, quando a candidatura de Jair Bolsonaro utilizou a lógica das redes sociais como eixo central da estratégia eleitoral. Com apenas 08 segundos⁴ na propaganda eleitoral gratuita no rádio e TV, Jair Bolsonaro conseguiu compensar essa limitação por meio de uma presença digital intensa e altamente segmentada. As plataformas digitais, especialmente *Facebook*, *Instagram*, *X* (antigo *Twitter*), foram utilizadas para difundir mensagens, construir narrativas políticas, mobilizar apoiadores e criar um fluxo constante de comunicação direta com o eleitorado, considerado o parlamentar brasileiro mais influente nas redes sociais, segundo uma pesquisa do FSB Influência Congresso de 2017, contando com 4,9 milhões de seguidores no Facebook e 834 mil seguidores no *X* (antigo *Twitter*)⁵, naquele ano.

A estratégia digital adotada se mostrou suficientemente robusta para não apenas suprir a carência de exposição televisiva, mas também para moldar a agenda pública e estabelecer um canal de engajamento permanente com milhões de eleitores, permitindo que a campanha de Jair Bolsonaro se consolidasse como vitoriosa mesmo diante das limitações estruturais impostas pelos formatos tradicionais de propaganda, rendendo-o título de *outsider*⁶ (Furtado, 2019).

Se por um lado, a centralidade assumida pelas redes sociais no processo eleitoral, ampliou o acesso à informação e fortaleceu a comunicação direta entre candidatos e eleitores,

⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). Resolução nº 23.590, de 28 de agosto de 2018. Dispõe sobre o plano de mídia do horário eleitoral gratuito relativo ao cargo de Presidente da República nas eleições de 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-590-de-28-de-agosto-de-2018>. Acesso em: 11 dez. 2025.

⁵ TEIXEIRENSE, F. TORKASKI, M. *Bolsonaro lidera ranking de influência nas redes, mas no conjunto o predomínio é do PT. FSB Comunicação*, 2018. Disponível em: < Bolsonaro lidera ranking de influência nas redes, mas no conjunto o predomínio é do PT - FSB Comunicação >. Acesso em: 13 dez. 2025.

⁶ FURTADO, Antônio Leonardo Fernandes. *Presidente livre e independente: a construção de Jair Bolsonaro como político outsider no horário eleitoral* (2018). 2019. 168f. Monografia (Graduação em Comunicação Social-Publicidade e Propaganda) – Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

por outro lado, intensificou a circulação de conteúdos inverídicos, fenômeno amplamente identificado pela literatura como desinformação. A lógica algorítmica das plataformas digitais, aliada ao imediatismo da comunicação em tempo real e à possibilidade de compartilhamento em larga escala, potencializa a rápida disseminação de notícias inverídicas, muitas vezes em questão de minutos, alcançando um número expressivo de eleitores antes que qualquer mecanismo institucional de controle possa ser acionado.

No contexto eleitoral, essa dinâmica revela-se particularmente sensível, uma vez que a decisão do voto também é influenciada pelas plataformas digitais (MARINHO, 2018)⁷. Em cenários de disputas acirradas, sobretudo em municípios de pequeno porte e com reduzido contingente eleitoral, a propagação de uma única informação falsa, se suficientemente difundida, possui potencial concreto para desequilibrar o pleito e interferir diretamente no resultado das eleições. A desinformação, nesse sentido, não apenas compromete a liberdade de escolha do eleitor, mas fragiliza a própria legitimidade do processo democrático.

Embora a Justiça Eleitoral brasileira seja reconhecida por sua atuação célere e especializada, a resposta jurisdicional, em regra, depende de provocação formal e da observância do devido processo legal. Nesse intervalo temporal, ainda que breve, o conteúdo desinformativo pode já ter alcançado milhares de visualizações, compartilhamentos e interações, tornando inócuo, sob a perspectiva prática, o posterior cumprimento de uma decisão judicial de remoção. O dano informacional, uma vez produzido, revela-se de difícil ou até impossível reversão.

Diante desse cenário, emerge o problema central que orienta o presente estudo, qual seja, a possibilidade de as plataformas digitais, que exercem relevante poder na mediação do debate público, removerem conteúdos manifestamente desinformativos sem a prévia intervenção do Poder Judiciário. A discussão envolve a necessidade de respostas rápidas e eficazes frente à velocidade da circulação de informações no ambiente digital.

A metodologia adotada consiste em pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica, documental e normativa, com análise da legislação eleitoral, resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, experiências nacionais e internacionais relacionadas à moderação de conteúdos digitais, além da leitura exploratória da literatura (Quivy et al, 1992).

A análise dessa possibilidade, torna-se essencial para compreender os limites da atuação proativa das chamadas *big techs* na preservação da normalidade e da legitimidade das eleições.

⁷ MARINHO, Ricardo. **Marketing Político Digital**: Na era das redes sociais. MK Editora, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4u95fq8>>. Acesso em 13 dez. 2025.

2 REDES SOCIAIS, DESINFORMAÇÃO E A TUTELA DO PROCESSO ELEITORAL NO AMBIENTE DIGITAL

No Brasil, as redes sociais assumiram papel central na dinâmica contemporânea das campanhas eleitorais, transformando significativamente os processos de comunicação política e de formação da vontade do eleitor. Ao possibilitarem a difusão instantânea de informações, a segmentação de públicos e a interação direta entre candidatos e eleitores, essas plataformas passaram a influenciar não apenas o acesso à informação política, mas também a maneira como narrativas são construídas, percebidas e internalizadas pelo eleitorado.

A capacidade das plataformas digitais de alcançar eleitores de forma rápida e com baixo custo mostrou-se especialmente relevante em cenários de restrição temporal da campanha eleitoral, de limitação do tempo de propaganda nos meios tradicionais e da dispersão territorial do eleitorado. Além do mais, cabe ressaltar a dificuldade que era enfrentada pelos candidatos de cidades pequenas, na qual os únicos meios de campanha eram o corpo a corpo, o palanque e a panfletagem, tendo em vista que na maioria dos municípios não se tinha rádio ou televisão para a implementação e transmissão do horário de propaganda eleitoral gratuito. Cita-se, por exemplo, o Estado do Piauí que, nas eleições municipais de 2024, em apenas 03 cidades⁸ houve transmissão da propaganda eleitoral gratuita na TV, sendo elas a capital Teresina, Parnaíba e Floriano, o que demonstra que o uso das plataformas digitais é o meio para driblar as dificuldades impostas pelos meios tradicionais de se fazer propaganda eleitoral.

Assim, as redes sociais consolidaram-se como instrumentos indispensáveis para a competitividade eleitoral, ao mesmo tempo, em que passaram a desempenhar papel determinante na definição das agendas públicas e na formação da opinião política.

Enquanto para os candidatos as plataformas digitais tornaram-se uma opção viável para maximizar a campanha política, para os eleitores, as plataformas digitais compõem um meio para a formação da convicção política e determinante para a decisão do voto. Segundo pesquisa realizada em 2019 pelo DataSenado⁹, entre os participantes da pesquisa, 45% afirmaram ter decidido voto em período de eleições levando em consideração informações vistas em rede social, o que desloca parte significativa da capacidade de pautar o debate público para plataformas digitais.

⁸ CIDADEVERDE. Horário eleitoral inicia nesta sexta-feira (30); apenas três municípios terão propaganda na TV. Cidade Verde, 30 ago. 2024. Disponível em: <https://cidadeverde.com/eleicoes2024/127442/horario-eleitoral-inicia-nesta-sexta-feira-30-apenas-tres-municipios-terao-propaganda-na-tv> . Acesso em: 14 dez. 2025.

⁹ INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO. Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet. Brasília: DataSenando, 2019.

Contudo, com a crescente digitalização das campanhas eleitorais, surgiram novos desafios para a manutenção da integridade do processo eleitoral, como a disseminação de desinformação, estabelecendo a necessidade de regulamentação do uso da internet na propaganda eleitoral, uma vez que:

no meio digital os partidos e políticos ganharam uma visibilidade ainda maior que nos meios de comunicação tradicionais, e atos que possam configurar como desvios de conduta e falta de transparência na sua atuação, principalmente durante as campanhas eleitorais, podem prejudicar o exercício dos direitos políticos constitucionais, podendo ocasionar danos ao processo democrático (Carvalho, 2024).

Não se olvida que a mentira sempre fez parte da política, tanto é que a filósofa Hannah Arendt, no seu texto *Verdade e Política*, afirma que: “até hoje ninguém, que eu saiba, incluiu entre as virtudes políticas a sinceridade. Sempre se consideraram as mentiras como ferramentas necessárias e justificáveis ao ofício não só do político ou do demagogo, como também do estadista” (Arendt, 2016). Nesse meandro, estabelecer a definição do termo desinformação não é tarefa fácil e tem sido objeto de estudo pela literatura. Os autores, Alvim, Zilio e Carvalho (2023), na tentativa de descrever o que se considera conteúdo desinformativo, abalizaram que:

a desinformação designa toda ação comunicativa destinada a substituir, deturpar, impossibilitar ou dificultar o acesso à realidade em torno de um determinado evento, entidade, ator ou questão socialmente relevante, com o efeito mediato de estimular, em um público amplo, alguma sorte de reação repulsiva, como medo, ódio, agressividade, desconfiança ou indignação (Alvim et al, 2023).

Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), instituído pela Portaria - TSE n.º 510/2021, estabeleceu o seguinte conceito, na qual nomeou como “potencial desinformação”:

Nesse sentido, será considerada “potencial desinformação”, para fins do Programa, qualquer informação ou conteúdo – independentemente do formato, meio de apresentação ou canal de veiculação, seja em texto, áudio, vídeo, notícia ou publicação em rede social – identificado como falso, equivocado, enganoso, impreciso, manipulado, fabricado, fraudulento, ilícito ou odioso. Desse modo, a caracterização de um conteúdo como desinformativo independe da intencionalidade do agente (abarcando tanto a noção de *disinformation* como a de *misinformation*). Também se consideram abarcadas pelo conceito de desinformação as informações fora de contexto, manipuladas, editadas maliciosamente, com falseamento de fonte ou apresentadas de forma sensacionalista, ou, ainda, instrumentalizadas para fins ilegítimos (compreendendo a noção de *malinformation*, ilustrada pelo caso de

divulgação maliciosa de incidentes cibernéticos contra sistemas *online* de organismos eleitorais) (TSE, 2022).

No entanto, ressalta-se que o objeto do PPED tem foco na desinformação contra o processo eleitoral, a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral, não sendo aplicável aos conteúdos desinformativos, em face de pré-candidatos, candidatos, coligações, federações e partidos políticos.

A Ministra do Tribunal Superior Eleitoral, Maria Claudia Buchianeri, entende que “para que o conteúdo possa ser qualificado como propaganda eleitoral desinformativa, imprescindível a demonstração de que envolve fato “sabidamente inverídico” ou “gravemente descontextualizado”¹⁰ (TSE, 2022), além de que:

a desinformação não se limita à difusão de mentiras propriamente ditas, compreendendo, por igual, o compartilhamento de conteúdos com elementos verdadeiros, porém gravemente descontextualizados, editados ou manipulados, com o especial intento de desvirtuamento da mensagem difundida, com a indução dos seus destinatários a erro (TSE, 2022).

No âmbito normativo, a Resolução do TSE n.º 23.610/2019, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 23.671/2021 e pela Resolução n.º 23.732/2024, regulamenta a propaganda eleitoral, trouxe uma seção exclusiva para tratar sobre a desinformação na propaganda eleitoral, com destaques aos art. 9º e art. 9º-C que buscam definir a propaganda desinformativa:

Art. 9º A utilização, na propaganda eleitoral, de qualquer modalidade de conteúdo, inclusive veiculado por terceiras(os), pressupõe que a candidata, o candidato, o partido, a federação ou a coligação tenha verificado a presença de elementos que permitam concluir, com razoável segurança, pela fidedignidade da informação, sujeitando-se as pessoas responsáveis ao disposto no art. 58 da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo de eventual responsabilidade penal. (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)
(...)

Art. 9º-C É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Na Representação 060092739/DF, Relator(a) Min. Maria Claudia Buchianeri, Acórdão de 19/12/2022, publicado no(a) Publicado em Sessão 675, data 19/12/2022.

A desinformação, pelo exposto acima, pode ser sintetizada como a divulgação de fatos sabidamente inverídicos - tido como a mensagem que contém “inverdade flagrante que não apresente controvérsias”¹¹ (Zílio, 2012) - ou descontextualizados que tenham o potencial de desequilibrar o pleito eleitoral ou à integridade do processo eleitoral.

É importante destacar que após as eleições de 2018, com o crescente uso das plataformas digitais como meio de propaganda política, bem como o crescente fenômeno da desinformação, teve como reflexo legislativo a alteração na redação do art. 323 do Código Eleitoral, introduzida pela Lei n.º 14.192/2021, em que criminaliza a divulgação de desinformação:

Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: (Redação dada pela Lei nº 14.192, de 2021)

Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.

Parágrafo único. Revogado. (Redação dada pela Lei nº 14.192, de 2021)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos. (Incluído pela Lei nº 14.192, de 2021)

§ 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até metade se o crime: (Incluído pela Lei nº 14.192, de 2021)

I - é cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real; (Incluído pela Lei nº 14.192, de 2021)

II - envolve menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia. (Incluído pela Lei nº 14.192, de 2021)

É justamente com o intuito de evitar danos ao equilíbrio e a legitimidade do pleito eleitoral que a Justiça Eleitoral tem canalizado vultosos esforços para combater as desinformações. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adotou uma série de medidas institucionais, como a implementação de sistemas de checagem de informações, dentre eles: o site Fato ou Boato¹², Sistema de Alerta de Desinformação Eleitoral (SIADDE)¹³, Pardal¹⁴, Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE)¹⁵, dentre

¹¹ ZÍLIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas). 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.

¹² JUSTIÇA ELEITORAL (Brasil). *Fato ou Boato*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em: 13 dez. 2025.

¹³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Sistema de Alertas*. Brasília. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas>. Acesso em: 13 dez. 2025.

¹⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Saiba como denunciar irregularidades eleitorais usando o app Pardal*. Brasília, ago. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/saiba-como-denunciar-irregularidades-eleitorais-usando-o-app-pardal>. Acesso em: 13 dez. 2025.

¹⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Presidente do TSE inaugura Centro Integrado de Combate à Desinformação*. Brasília, mar. 2024. Disponível em:

outras, além dos reforços legislativos e das resoluções e diversas campanhas¹⁶ contra a disseminação de desinformação já foram realizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Essas medidas, contudo, não afastam a necessidade de utilização dos instrumentos judiciais próprios do Direito Eleitoral, os quais continuam a desempenhar papel fundamental no enfrentamento da desinformação. Entre tais mecanismos destacam-se as Representações por Desinformação sobre a Integridade do Processo Eleitoral, as Representações por Divulgação de Fatos Inverídicos na Propaganda Eleitoral e as Representações por Propaganda Eleitoral Negativa, previstas no arcabouço normativo eleitoral como meios aptos a coibir condutas que atentem contra a normalidade e a legitimidade do pleito.

Ocorre que embora tais ações permitam, em tese, a concessão de tutela de urgência para a remoção imediata do conteúdo desinformativo, a efetividade prática dessas decisões encontra limites na própria dinâmica das redes sociais. O tempo compreendido entre a publicação da notícia falsa, sua ampla circulação no ambiente digital e o cumprimento da decisão liminar, ainda que proferida com a celeridade que caracteriza a Justiça Eleitoral, é suficiente para que o conteúdo produza efeitos prejudiciais sobre a formação da vontade do eleitorado. A exposição prolongada da informação inverídica, somada à lógica de compartilhamento em cadeia, faz com que os seus impactos se consolidem antes mesmo da atuação jurisdicional.

Quando a ordem judicial de remoção é finalmente executada, o dano informacional já se encontra, em grande medida, consumado. A retirada do conteúdo, embora juridicamente necessária, mostra-se incapaz de neutralizar plenamente os efeitos decorrentes da sua circulação prévia, especialmente em períodos sensíveis da campanha eleitoral. Tal realidade evidencia que as medidas institucionais e os instrumentos processuais, embora essenciais, não são suficientes, por si sós, para enfrentar de maneira eficaz a desinformação no ambiente digital, reforçando a necessidade de mecanismos complementares, aptos a atuar de forma preventiva e imediata.

Diante da insuficiência prática das respostas exclusivamente judiciais frente à velocidade da circulação de conteúdos no ambiente digital, ganha relevo o debate acerca da possibilidade de atuação direta das plataformas digitais na remoção de conteúdos desinformativos, especialmente durante o período eleitoral. As chamadas *big techs*, embora sejam entes privados, exercem função social relevante ao mediar o fluxo de informações e o

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/presidente-do-tse-inaugura-centro-integrado-de-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 13 dez. 2025.

¹⁶TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Conheça a atuação do TSE no enfrentamento da desinformação*. Brasília, ago. 2020. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/conheca-a-atuacao-do-tse-no-enfrentamento-da-desinformacao>. Acesso em: 13 dez. 2025.

debate público, assumindo posição estratégica na preservação da integridade do processo democrático.

A atuação extrajudicial das plataformas na moderação de conteúdo não pode ser compreendida como forma de censura, mas como exercício de autorregulação pautado em seus próprios termos de uso e na observância de valores constitucionais, desde que orientada por critérios objetivos, transparentes e proporcionais, como já vem sendo realizado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral ao firmar acordos com as plataformas digitais para combater as desinformações¹⁷.

O interesse jurídico manifesta-se quando a falsidade extrapola o plano meramente discursivo e passa a ostentar aptidão para produzir danos efetivos, sejam eles materiais ou imateriais, de natureza individual ou coletiva. Nessas situações, impõe-se uma análise criteriosa que busque harmonizar a necessidade de proteção contra o prejuízo com a salvaguarda da liberdade de expressão, em consonância com o *princípio do dano* formulado por John Stuart Mill (Mill, 2016), segundo o qual “o único fim em função do qual o Poder pode ser corretamente exercido sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra sua vontade, é o de prevenir dano a outros”. Assim, não é toda inverdade que atrai a tutela do Direito, mas apenas aquelas dotadas de potencial concreto e mensurável de causar prejuízos, como a influência indevida sobre decisões políticas, o abalo de reputações, riscos à saúde pública ou a desestabilização de processos democráticos.

Desse modo, a liberdade de expressão, embora constitua direito fundamental, não possui caráter absoluto, encontrando limites na proteção de outros bens jurídicos igualmente relevantes, como a normalidade das eleições, a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a confiança pública nas instituições democráticas.

Nesse sentido, a adoção de parâmetros minimamente objetivos para a remoção de conteúdos pelas plataformas digitais revela-se juridicamente plausível e compatível com o ordenamento constitucional. Entre esses critérios, podem ser destacados conteúdos que veiculem fatos sabidamente inverídicos, informações manifestamente descontextualizadas, publicações que atinjam de forma ilegítima a honra e a imagem de candidatos ou que busquem desacreditar o sistema eleitoral e o processo de votação, especialmente quando desprovidos de qualquer lastro fático ou informacional verificável. Trata-se de hipóteses em que o potencial

¹⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Confira a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024*. Brasília, ago. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>. Acesso em: 13 dez. 2025.

lesivo do conteúdo é evidente e imediato, justificando uma resposta célere para evitar danos irreversíveis ao pleito.

Cumprе salientar que as plataformas digitais dispõem de robusta infraestrutura tecnológica capaz de identificar padrões de comportamento, alcance e engajamento de conteúdos, valendo-se de ferramentas como algoritmos de recomendação, sistemas automatizados de detecção e inteligência artificial. Tais recursos já são amplamente utilizados para fins comerciais, de segurança e de moderação de conteúdo, o que demonstra que a identificação de publicações potencialmente desinformativas não constitui tarefa inviável sob o ponto de vista técnico.

A experiência internacional reforça essa constatação. Nos Estados Unidos, após os episódios ocorridos no início de 2021, plataformas digitais *X*¹⁸ (antigo *Twitter*) e *Facebook*¹⁹, optaram por suspender e remover os perfis do então presidente Donald Trump, sob o fundamento de risco concreto à ordem democrática, evidenciando que, em situações excepcionais, tais empresas reconhecem sua responsabilidade na disseminação de conteúdos capazes de gerar instabilidade institucional e desinformativos.

Outro exemplo ocorreu durante as eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2020, quando *Facebook* e *X* (antigo *Twitter*) anunciaram que passariam a exibir alertas em postagens²⁰ que declarassem vitória antecipada antes da divulgação oficial dos resultados. Essa iniciativa visava informar os usuários de que os votos ainda estavam sendo contados e que qualquer alegação de vitória prematura deveria ser vista com cautela, conectando diretamente a moderação de conteúdo com a preservação da integridade eleitoral.

No contexto brasileiro, durante as eleições de 2022, a própria Meta adotou medidas preventivas ao inserir avisos informativos em postagens relacionadas ao processo eleitoral, direcionando os usuários a fontes oficiais de informação²¹, o que demonstra a capacidade das

¹⁸ G1. *Twitter tira conta de Trump do ar após risco de incitação à violência*. 8 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/01/08/twitter-tira-conta-de-trump-do-ar.ghml>. Acesso em: 13 dez. 2025.

¹⁹ UOL NOTÍCIAS. *Trump é suspenso do Facebook por dois anos após decisão de conselho*. 4 jun. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2021/06/04/trump-suspenso-facebook.htm>. Acesso em: 13 dez. 2025.

²⁰ G1. *Facebook e Twitter terão alerta em posts que declarem vitória antecipada nas eleições dos EUA*. [S. l.], 3 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/11/03/facebook-e-twitter-terao-alerta-em-posts-que-declarem-vitoria-antecipada-nas-eleicoes-dos-eua.ghml>. Acesso em: 13 dez. 2025.

²¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Contra fake news, Instagram e Facebook colocam avisos em postagens sobre eleições 2022*. Brasília, dez. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/contra-fake-news-instagram-e-facebook-colocam-avisos-em-postagens-sobre-eleicoes-2022>. Acesso em: 13 dez. 2025.

plataformas de identificar conteúdos sensíveis ao debate democrático e de atuar de forma rápida e direcionada.

Esses exemplos evidenciam que as plataformas digitais possuem meios técnicos e operacionais para perceber, em questão de segundos, quando determinado conteúdo apresenta alto potencial desinformativo, podendo, assim, adotar medidas imediatas de contenção, como a remoção, a limitação de alcance ou a inserção de alertas informativos. Tal atuação, quando pautada em critérios objetivos e acompanhada da possibilidade de revisão posterior e controle jurisdicional, não substitui a atuação da Justiça Eleitoral, mas a complementa, conferindo maior efetividade à proteção da legitimidade do processo eleitoral diante da dinâmica acelerada do ambiente digital.

Assim, a discussão acerca da remoção de conteúdos desinformativos pelas plataformas digitais insere-se no desafio contemporâneo de conciliar liberdade de expressão, celeridade e proteção da democracia, exigindo soluções jurídicas que dialoguem com a realidade tecnológica atual e com as peculiaridades do processo eleitoral.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a centralidade assumida pelas redes sociais no processo eleitoral contemporâneo, evidenciando como a transformação digital alterou profundamente as estratégias de campanha, a formação da vontade do eleitor e a própria dinâmica da disputa política, especialmente em contextos marcados por restrições temporais, limitações estruturais dos meios tradicionais e dispersão territorial do eleitorado, como ocorre em grande parte dos municípios brasileiros, a exemplo do Estado do Piauí.

Verificou-se que as plataformas digitais, ao mesmo tempo em que ampliaram o acesso à informação e democratizaram a comunicação política, passaram a exercer influência decisiva na definição das agendas públicas e na decisão do voto, deslocando parcela significativa do debate político para o ambiente virtual. Esse fenômeno, embora tenha fortalecido a competitividade eleitoral e reduzido custos de campanha, também potencializou a disseminação de conteúdos desinformativos, cuja velocidade de circulação e capacidade de alcance desafiam os mecanismos tradicionais de tutela do processo eleitoral.

A análise demonstrou que, apesar dos esforços institucionais e normativos empreendidos pela Justiça Eleitoral, reconhecidamente célere e especializada, a resposta exclusivamente judicial revela limitações práticas diante da lógica algorítmica das redes sociais e do imediatismo informacional. Mesmo a concessão de tutelas de urgência para remoção de

conteúdos desinformativos mostra-se, muitas vezes, insuficiente para neutralizar os danos já produzidos à formação da vontade do eleitorado, sobretudo em disputas acirradas e em colégios eleitorais reduzidos.

Nesse contexto, ganhou relevo o debate acerca da possibilidade de atuação direta das plataformas digitais na moderação e remoção de conteúdos manifestamente desinformativos, sem prévia intervenção judicial. Sustentou-se que tal atuação, quando pautada em critérios objetivos, transparência, proporcionalidade e possibilidade de controle posterior, não configura censura prévia, mas exercício legítimo de autorregulação compatível com os valores constitucionais e com a função social desempenhada pelas *big techs* na mediação do debate público.

A partir da análise do ordenamento jurídico brasileiro, da jurisprudência eleitoral e de experiências nacionais e internacionais, concluiu-se ser juridicamente plausível a adoção, pelas plataformas digitais, de parâmetros minimamente objetivos para a remoção de conteúdos de alto potencial lesivo, como aqueles que veiculam fatos sabidamente inverídicos, informações gravemente descontextualizadas, ataques ilegítimos à honra de candidatos ou tentativas de descredibilização do sistema eleitoral e do processo de votação. A existência de sofisticada infraestrutura tecnológica, baseada em algoritmos, inteligência artificial e sistemas automatizados de detecção, demonstra que tais medidas são tecnicamente viáveis e já vêm sendo aplicadas em diferentes contextos eleitorais.

Por fim, conclui-se que a tutela da legitimidade do processo eleitoral no ambiente digital exige uma abordagem integrada e complementar, na qual a atuação jurisdicional da Justiça Eleitoral e a moderação responsável das plataformas digitais não se excluem, mas se reforçam mutuamente. A conciliação entre liberdade de expressão, celeridade e proteção da democracia impõe soluções jurídicas que dialoguem com a realidade tecnológica contemporânea, reconhecendo que a efetividade da proteção eleitoral, no contexto das redes sociais, depende de respostas rápidas, preventivas e proporcionais, capazes de preservar a confiança pública e a normalidade das eleições.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López, CARVALHO, Volgane Carvalho.
Desinformação: o que é, o que não é e quando. No prelo, para publicação na edição n. 52 da Revista do TRE-RS, Porto Alegre, ano 27, n. 52, 2023. Disponível em: < <https://ava.tre->

rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/22619/mod_resource/content/1/Desinforma%C3%A7%C3%A3o%20o%20que%C3%A9%2C%20o%20que%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20e%20quando%20%28Artigo%20para%20a%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20N.%2052%20-%20Online%20First%20Publication%29.pdf > Acesso em: 12 dez. 2025.

ARENDT, Hannah. **Entre passado e futuro**. 6. ed. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2016.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 julho 1965. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm > Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Na Representação 060092739/DF**, Relator(a) Min. Maria Claudia Bucchianeri, Acórdão de 19/12/2022, publicado no(a) Publicado em Sessão 675, data 19/12/2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <
<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019> >. Acesso em: 12 dez. 2025.

CARVALHO, Lucas. **A aplicação de Compliance digital como ferramenta de controle nas campanhas eleitorais na internet**. 168 f. TCC (Doutorado) - Curso de Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024. Disponível em:
<https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/89c9b4f5-a56a-4935-88c7-445c6a69750d/content>. Acesso em: 12 dez. 2025.

CIDADEVERDE. **Horário eleitoral inicia nesta sexta-feira (30)**; apenas três municípios terão propaganda na TV. Cidade Verde, 30 ago. 2024. Disponível em:
<https://cidadeverde.com/eleicoes2024/127442/horario-eleitoral-inicia-nesta-sexta-feira-30- apenas-tres-municipios-terao-propaganda-na-tv> . Acesso em: 14 dez. 2025.

FURTADO, Antônio Leonardo Fernandes. **Presidente livre e independente**: a construção de Jair Bolsonaro como político outsider no horário eleitoral (2018). 2019. 168f. Monografia (Graduação em Comunicação Social-Publicidade e Propaganda) – Instituto de Cultura e Arte, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

G1. **Facebook e Twitter terão alerta em posts que declarem vitória antecipada nas eleições dos EUA**. [S. l.], 3 nov. 2020. Disponível em:
<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/11/03/facebook-e-twitter-terao-alerta-em-posts-que-declarem-vitoria-antecipada-nas-eleicoes-dos-eua.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2025.

G1. **Twitter tira conta de Trump do ar após risco de incitação à violência**. 8 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/01/08/twitter-tira-conta-de-trump-do-ar.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2025.

GOMES, W., Fernandes, B., Reis, L., & Silva, T. (2009). **“Politics 2.0”**: A campanha online de Barack Obama em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, 17(34), 29–43.
<https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000300004>

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. 3. ed., rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Miguel Leão (PI) – Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/miguel-leao/panorama> . Acesso em: 11 dez. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA DATASENADO. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**. Brasília: DataSenando, 2019.

JUSTIÇA ELEITORAL (Brasil). **Fato ou Boato**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em: 13 dez. 2025.

MARINHO, Ricardo. **Marketing Político Digital**: Na era das redes sociais. MK Editora, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4u95fq8>>. Acesso em 13 dez. 2025.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. Tradução de Pedro Madeira. Lisboa: Edições 70, 2016.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (Brasil). **“93% dos domicílios brasileiros contam com banda larga fixa no país”, afirma Ministério das Comunicações**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2025/abril/201c93-dos-domicilios-brasileiros-contam-com-banda-larga-fixa-no-pais201d-afirma-ministerio-das-comunicacoes> . Acesso em: 11 dez. 2025.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc; SANTOS, Rui. **Manual de investigação em ciências sociais**. 1992.

TEIXEIRENSE, F. TORKASKI, M. **Bolsonaro lidera ranking de influência nas redes, mas no conjunto o predomínio é do PT**. FSB Comunicação, 2018. Disponível em: < Bolsonaro lidera ranking de influência nas redes, mas no conjunto o predomínio é do PT - FSB Comunicação >. Acesso em: 13 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Confira a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024**. Brasília, ago. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>. Acesso em: 13 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Conheça a atuação do TSE no enfrentamento da desinformação**. Brasília, ago. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/conheca-a-atuacao-do-tse-no-enfrentamento-da-desinformacao>. Acesso em: 13 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Contra fake news, Instagram e Facebook colocam avisos em postagens sobre eleições 2022**. Brasília, dez. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/contra-fake-news-instagram-e-facebook-colocam-avisos-em-postagens-sobre-eleicoes-2022>. Acesso em: 13 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Presidente do TSE inaugura Centro Integrado de Combate à Desinformação**. Brasília, mar. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/presidente-do-tse-inaugura-centro-integrado-de-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 13 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Resolução nº 23.590, de 28 de agosto de 2018**. Dispõe sobre o plano de mídia do horário eleitoral gratuito relativo ao cargo de Presidente da República nas eleições de 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-590-de-28-de-agosto-de-2018>. Acesso em: 11 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Saiba como denunciar irregularidades eleitorais usando o app Pardal**. Brasília, ago. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/saiba-como-denunciar-irregularidades-eleitorais-usando-o-app-pardal>. Acesso em: 13 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **SIG Eleição – Eleitorado**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/eleitorado/home?session=308696659846172>. Acesso em: 11 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Sistema de Alertas**. Brasília. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas>. Acesso em: 13 dez. 2025.

UOL NOTÍCIAS. **Trump é suspenso do Facebook por dois anos após decisão de conselho**. 4 jun. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2021/06/04/trump-suspenso-facebook.htm>. Acesso em: 13 dez. 2025.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas). 3ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 370.

INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDÊNCIA DO STF

INELIGIBILITY DUE TO REJECTION OF ACCOUNTS: NORMATIVE EVOLUTION AND SUPREME COURT JURISPRUDENCE

Luanna Gomes Portela¹

RESUMO: O presente artigo examina a inelegibilidade por rejeição de contas à luz da Constituição Federal de 1988, da LC n.º 64/1990 (alterada pela LC n.º 135/2010) e da LC n.º 184/2021, especialmente após decisões do STF nos Temas 835, 157, 1.304 e na ADPF 982/PR (2025). Mediante abordagem qualitativa jurídico-dogmática, combinando pesquisa bibliográfica e análise documental, demonstra-se que a inelegibilidade possui natureza preventiva vinculada ao princípio da moralidade administrativa. A competência para julgar contas de Prefeitos desdobra-se em duas dimensões: contas anuais de governo, julgadas exclusivamente pelas Câmaras Municipais com deliberação soberana sobre inelegibilidade, cabendo aos Tribunais de Contas parecer técnico prévio; e contas de gestão, relativas a atos específicos como ordenadores de despesa, julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas. A caracterização da inelegibilidade exige cumulativamente irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa. A exceção do § 4º-A, que afasta a inelegibilidade em casos de sanção pecuniária sem débito, não se aplica às contas de governo julgadas pelas Câmaras. Contudo, na ADPF 982/PR, o STF consolidou que o julgamento de contas de gestão de Prefeitos pelos Tribunais de Contas (como ordenadores de despesa) não possui eficácia eleitoral para fins da alínea 'g', restringindo-se a imputação de débito e multa. Conclui-se que o instituto efetiva os princípios constitucionais da probidade e da moralidade, sendo essencial identificar a natureza da prestação de contas e o órgão competente para sua correta aplicação.

Palavras-chave: Inelegibilidade. Rejeição de contas. Lei da ficha limpa. Tribunais de contas. Moralidade administrativa.

ABSTRACT: This article examines ineligibility due to rejection of accounts under the Brazilian Federal Constitution of 1988, Complementary Law No. 64/1990 (amended by the Clean Record Law – Complementary Law No. 135/2010), and Complementary Law No. 184/2021, especially following Supreme Court decisions on Themes 835, 157, 1.304, and ADPF 982/PR (2025). Through a qualitative legal-dogmatic approach combining bibliographic research and documentary analysis, it demonstrates that ineligibility has a preventive nature linked to the principle of administrative morality. The competence to judge mayors' accounts unfolds in two dimensions: annual government accounts, judged exclusively by Municipal Chambers with sovereign deliberation on ineligibility, with Courts of Accounts providing prior technical opinions; and management accounts, relating to specific acts as expenditure authorizing officers, judged directly by Courts of Accounts. Characterization of ineligibility

¹E-mail: portelaluanna@gmail.com. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2601477829627980>. Advogada e sócia da Luanna Gomes Portela Sociedade Individual de Advocacia, atua em Direito Público e Eleitoral. Especialista na área, assessora Prefeituras e Câmaras Municipais. Conselheira Seccional da OAB/PI (2025-2027).

cumulatively requires irreparable irregularity and willful act of administrative impropriety. The exception in § 4º-A, which removes ineligibility in cases of pecuniary sanction without debt, does not apply to government accounts judged by Chambers. Regarding mayors judged by Courts of Accounts as expenditure authorizing officers, the Supreme Court established in ADPF 982/PR that such decisions lack electoral efficacy, being restricted to administrative sanctions. The study concludes that the institute implements constitutional principles of probity and morality, with proper identification of the nature of account rendering and the competent body being essential for its correct application.

Keywords: Ineligibility. Rejection of accounts. Clean record law. Courts of accounts. Administrative morality.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou a moralidade administrativa a princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, condicionando o exercício de mandatos eletivos não apenas ao cumprimento de requisitos formais, mas à demonstração de conduta proba na gestão dos recursos públicos. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas configura, nesse contexto, mecanismo central de controle republicano voltado a resguardar a legitimidade do processo eleitoral e preservar os valores éticos da representação política.

O artigo 14, § 9º, da Carta Magna atribuiu à lei complementar a definição de hipóteses e prazos de inelegibilidade orientados à proteção da probidade administrativa. Essa diretriz concretizou-se na Lei Complementar n.º 64/1990, posteriormente aperfeiçoada pela Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010), que instituiu parâmetros mais rigorosos para candidaturas de gestores cujas contas foram rejeitadas por irregularidades insanáveis e atos dolosos de improbidade. A aplicação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n.º 64/1990 tem suscitado debates sobre a competência para julgamento das contas, os elementos caracterizadores da irregularidade e do dolo, e a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. A LC n.º 184/2021 adicionou desafios interpretativos ao instituir exceção nos casos de condenação exclusivamente pecuniária sem débito.

O Supremo Tribunal Federal desempenhou papel decisivo na consolidação desse regime jurídico. Nos Recursos Extraordinários n.º 848.826/DF e 729.744/MG (Temas 835 e 157), firmou-se que a competência para julgamento das contas anuais de governo dos Prefeitos é exclusiva das Câmaras Municipais, cabendo aos Tribunais de Contas parecer prévio opinativo. No RE n.º 1.459.224/CE (Tema 1.304), delimitou-se que a exceção do § 4º-A da LC n.º 64/1990 aplica-se apenas às decisões dos Tribunais de Contas. Em fevereiro de 2025, na ADPF 982/PR,

o STF consolidou que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar diretamente as contas de Prefeitos quando atuam como ordenadores de despesa, harmonizando o julgamento político-administrativo (contas de governo) com o julgamento técnico-administrativo (contas de gestão).

Diante dessas transformações, torna-se imperativo examinar os fundamentos, requisitos e implicações práticas da inelegibilidade por rejeição de contas no sistema político-eleitoral brasileiro. O objetivo geral desta pesquisa é analisar sistematicamente o instituto, investigando sua base constitucional, disciplina normativa e aplicação jurisprudencial consolidada, mediante abordagem qualitativa jurídico-dogmática combinando pesquisa bibliográfica especializada com análise documental de legislação e jurisprudências.

O trabalho se organiza em cinco seções: após esta introdução, a segunda examina os fundamentos constitucionais das inelegibilidades e o sistema de controle externo; a terceira aborda a disciplina normativa e a jurisprudência do STF sobre a competência para julgamento das contas, incluindo os desdobramentos da ADPF 982/PR; a quarta analisa os requisitos materiais da inelegibilidade e as inovações da LC n.º 184/2021; e a quinta reúne as considerações finais e propõe possíveis aperfeiçoamentos ao instituto.

2 OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS INELEGIBILIDADES E A PROTEÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A análise da inelegibilidade por rejeição de contas exige a compreensão de seus fundamentos constitucionais e da sua vinculação intrínseca ao princípio da moralidade administrativa. O modelo introduzido pela CF/88 ultrapassa critérios meramente formais de elegibilidade, condicionando o acesso a mandatos eletivos à demonstração de probidade e ética no desempenho da função pública.

Os direitos políticos compõem o núcleo essencial da cidadania democrática e se desdobram em capacidade ativa (votar) e passiva (ser votado). Esta última, conhecida como *jus honorum*, constitui direito subjetivo condicionado ao cumprimento dos requisitos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional. A inelegibilidade opera como restrição jurídica temporária a esse direito, fundada em razões de interesse público. O artigo 14, § 9º, da Carta Magna estabelece a base normativa do instituto, conferindo à lei complementar competência para instituir causas de inelegibilidade destinadas à proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato e da legitimidade das eleições. Cuida-se de uma “cláusula de reserva legal qualificada” (Costa, 2022, p. 134), que autoriza restrições legislativas

desde que orientadas à tutela de valores constitucionais, devendo ser interpretadas sob perspectiva teleológica e preventiva, jamais punitiva.

A moralidade administrativa, insculpida no artigo 37, caput, da Constituição, transcende a legalidade estrita e impõe que agentes públicos atuem de acordo com padrões éticos, de lealdade institucional e de boa-fé. Bandeira de Mello (2019, p. 123) observa que a violação de princípios éticos configura ilicitude suficiente para invalidar a conduta administrativa. Di Pietro (2024) enfatiza a interdependência entre moralidade e probidade, ambas exigindo comportamento íntegro no manejo do patrimônio público. A inelegibilidade por rejeição de contas se fundamenta na constatação de que a irregularidade insanável praticada com dolo revela incompatibilidade ética do gestor com o exercício de novas funções eletivas.

A jurisprudência constitucional reforça o caráter preventivo do instituto. O STF, ao julgar as ADCs n.º 29 e 30 e a ADI n.º 4.578, assentou que as restrições introduzidas pela Lei da Ficha Limpa não constituem sanção punitiva, mas mecanismo vocacionado a proteger a moralidade para o exercício do mandato. Gomes (2024, p. 192) sublinha que a inelegibilidade se distingue da suspensão de direitos políticos justamente por sua natureza preventiva, destinada a impedir o ingresso de agentes inidôneos na disputa eleitoral.

Em perspectiva institucional mais ampla, o instituto se insere na lógica da *accountability* democrática, compreendida como o conjunto de mecanismos de responsabilização e controle dos agentes públicos. A literatura distingue *accountability* vertical (exercida pelos cidadãos por meio do voto) e horizontal (exercida por instituições como Tribunais de Contas e Ministério Público). A inelegibilidade funciona como ponto de interseção entre ambas: decisões técnicas de controle repercutem sobre a elegibilidade, filtrando candidaturas e fortalecendo a confiança pública nas instituições. Como assinala Chohan (2020), a governança orientada ao valor público pressupõe a construção de confiança entre o Estado e a sociedade, função na qual a inelegibilidade por rejeição de contas desempenha papel relevante ao proteger a integridade do processo democrático. Essa dimensão horizontal da *accountability* se materializa, de forma estrutural, no sistema constitucional de controle externo, no qual os Tribunais de Contas ocupam posição central como órgãos técnicos responsáveis pela fiscalização da gestão pública. Compreender o funcionamento desse sistema e o papel da rejeição de contas em seu interior se torna, assim, indispensável para delimitar os contornos jurídicos da inelegibilidade e seus efeitos sobre o processo eleitoral.

2.1 O sistema de controle externo e a rejeição de contas

A compreensão da inelegibilidade por rejeição de contas pressupõe o entendimento do sistema constitucional de controle externo, no qual os Tribunais de Contas exercem fiscalização técnica sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. A rejeição de contas constitui ato complexo que pode envolver tanto o órgão técnico de controle quanto as Casas Legislativas, conforme a natureza das contas analisadas e a posição do gestor responsável.

Os artigos 70 a 75 da Constituição atribuem o controle externo ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. A estes compete apreciar as contas anuais dos Chefes do Executivo mediante parecer prévio (art. 71, inciso I) e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (art. 71, inciso II). No primeiro caso, o parecer prévio possui natureza opinativa, cabendo o julgamento final ao Legislativo; no segundo, o Tribunal exerce competência judicante, proferindo decisões definitivas. Essa distinção fundamenta a clássica diferenciação entre contas de governo (relativas à execução global da gestão e julgadas pelo Parlamento) e contas de gestão (relativas à administração direta de recursos, julgadas pelo Tribunal de Contas).

O STF, no julgamento do RE n.º 848.826/DF (Tema 835), fixou tese segundo a qual as contas anuais de governo dos Prefeitos são julgadas exclusivamente pela Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas emitir apenas parecer prévio. Esse parecer detém presunção de legitimidade técnica, somente afastável pelo voto de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º, CF/88). Posteriormente, na ADPF 982/PR (fevereiro de 2025), o STF consolidou que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar diretamente as contas de Prefeitos quando estes atuam especificamente como ordenadores de despesa em atos de gestão (assinatura de contratos, autorização de pagamentos, empenhos). Essa decisão harmonizou o julgamento político-administrativo das contas de governo com o julgamento técnico-administrativo das contas de gestão, estabelecendo convivência entre as competências previstas nos incisos I e II do art. 71 da CF/88.

As decisões definitivas dos Tribunais de Contas sobre gestores em geral, quando imputam débito ou multa, possuem natureza executiva (art. 71, § 3º, CF/88) e podem fundamentar diretamente a inelegibilidade, desde que demonstradas irregularidade insanável e prática dolosa de improbidade. Essa sistemática se aplica igualmente aos Prefeitos quando julgados na condição de ordenadores de despesa, sem necessidade de ratificação pelas Câmaras Municipais para fins de responsabilização administrativa e financeira.

Os Tribunais de Contas exercem papel central na tutela da moralidade administrativa. A literatura especializada (Budding; Grossi; Tagesson, 2014; Hepworth, 2024) demonstra que a efetividade do controle externo depende da independência funcional e da capacidade técnica desses órgãos, cuja autonomia é constitucionalmente assegurada (art. 73, § 3º, CF). A rejeição de contas não se limita a um juízo de regularidade fiscal, mas constitui instrumento de proteção da moralidade pública e de fortalecimento da *accountability* democrática, impedindo que gestores ímprobos retornem ao exercício de funções eletivas. O controle externo assume, simultaneamente, dimensão contábil, ética e política, funcionando como filtro de idoneidade no processo eleitoral.

Definidos os fundamentos constitucionais e a organização do controle externo, impõe-se analisar como o ordenamento brasileiro disciplina a inelegibilidade por rejeição de contas. A trajetória legislativa do instituto – especialmente após a Lei da Ficha Limpa e reformas subsequentes – revela contínuo aprimoramento dos mecanismos de proteção da moralidade eleitoral. Nesse contexto, também assume centralidade a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estabelece os critérios de competência para o julgamento das contas e define a articulação entre Tribunais de Contas e Casas Legislativas, com impacto direto na aplicação prática da inelegibilidade.

3 A EVOLUÇÃO NORMATIVA E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA JULGAMENTO DE CONTAS

A inelegibilidade por rejeição de contas, prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n.º 64/1990, constitui um dos mais relevantes mecanismos de proteção da moralidade administrativa no sistema eleitoral brasileiro. Sua conformação atual resulta de processo de aperfeiçoamento legislativo progressivo, marcado especialmente pela Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010) e, mais recentemente, pela LC n.º 184/2021. A evolução normativa revela a busca por critérios mais objetivos, consistentes e proporcionais para a restrição ao *jus honorum*, harmonizando a proteção da probidade com a preservação do núcleo essencial dos direitos políticos.

A redação original da LC n.º 64/1990 estabelecia a inelegibilidade quando houvesse rejeição de contas por irregularidade insanável e decisão irrecorrível, com prazo de cinco anos e possibilidade de afastamento da restrição sempre que a matéria estivesse submetida ao Poder Judiciário. A LC n.º 135/2010 promoveu alterações estruturantes:

- a) Vinculou a inelegibilidade à prática de ato doloso de improbidade administrativa, afastando falhas meramente formais ou culposas;
- b) Ampliou o prazo de inelegibilidade para oito anos;
- c) Restringiu o afastamento da restrição somente aos casos em que a decisão administrativa fosse suspensa ou anulada judicialmente. Ademais, ao estender o art. 71, inciso II, da Constituição Federal “a todos os ordenadores de despesa”, a LC n.º 135/2010 intensificou controvérsias sobre competência para julgamento das contas de Prefeitos – posteriormente resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal.

A LC n.º 184/2021 introduziu o § 4º-A ao art. 1º da LC n.º 64/1990, estabelecendo importante exceção: a inelegibilidade não incide quando a irregularidade resultar em rejeição de contas sem imputação de débito e com penalidade exclusivamente pecuniária. O dispositivo distingue hipóteses de irregularidades formais ou de baixa relevância daquelas aptas a comprometer a idoneidade do gestor, reforçando o caráter material e não meramente formal da restrição.

A disciplina normativa atual estabelece requisitos cumulativos, relacionados no Quadro 1, cujo preenchimento é indispensável para a incidência da inelegibilidade. Trata-se de sistema de caráter preventivo-protetivo, não punitivo, orientado pela finalidade constitucional de resguardar a moralidade administrativa, a legitimidade das eleições e a confiança pública no exercício dos mandatos eletivos. O STF tem reiterado que a inelegibilidade da alínea “g” possui natureza autônoma e aplicação imediata, independentemente de trânsito em julgado judicial, bastando decisão definitiva do órgão constitucionalmente competente (RE 848.826/DF, Tema 835). Em sentido convergente, o Tribunal Superior Eleitoral (doravante TSE) reconhece a retroatividade benéfica da LC n.º 184/2021 por restringir hipótese de inelegibilidade.

Quadro 1. Os requisitos da inelegibilidade por rejeição de contas (art. 1º, I, “g”, da LC n.º 64/1990).

Requisito	Descrição
Rejeição de contas	Decisão que desaprova as contas relativas ao exercício de cargo ou função pública.
Irregularidade insanável	Vício grave, irreparável e incompatível com a boa gestão pública.
Ato doloso de improbidade administrativa	Conduta intencional que viola princípios ou causa danos ao erário, caracterizando improbidade dolosa.
Decisão irrecorrível	Esgotamento das vias recursais administrativas no órgão competente para o

	julgamento.
Órgão competente	Câmara Municipal (quando se tratar de Prefeitos) ou Tribunal de Contas (demais gestores).
Ausência de suspensão ou anulação judicial	A decisão deve estar íntegra e eficaz, sem ter sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.
Prazo de inelegibilidade	Oito anos contados da decisão irrecorrível.
Exceção do § 4º-A	Não se aplica às contas de governo julgadas pelas Câmaras; aplica-se às decisões dos Tribunais de Contas quando houver apenas multa sem débito.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, examina-se a definição da competência constitucional para julgamento das contas, ponto crucial para a aplicação adequada da inelegibilidade, conforme consolidado pelo STF em regime de repercussão geral e na ADPF 982/PR.

3.1 A competência constitucional para julgamento de contas: teses fixadas pelo STF e a ADPF 982/PR

A definição do órgão constitucionalmente competente para o julgamento das contas públicas constitui elemento central para a correta aplicação da inelegibilidade da alínea “g”. O deslinde dessa matéria depende da distinção entre contas de governo e contas de gestão, bem como da posição institucional do agente – Prefeito ou ordenador de despesa. A jurisprudência do STF, em sede de repercussão geral e na ADPF 982/PR (2025), solucionou controvérsias históricas e estabeleceu matriz interpretativa obrigatória para todos os órgãos do sistema eleitoral.

Nos Recursos Extraordinários n.º 848.826/DF e 729.744/MG (Temas 835 e 157), o STF fixou a tese de que todas as contas de Prefeitos, tanto as relativas à gestão quanto às relativas ao governo, devem ser julgadas pela Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio de natureza opinativa. A *ratio decidendi* se assenta na leitura sistemática dos arts. 31, 71 e 75 da CF/88: o Legislativo exerce o controle externo “com o auxílio” das Cortes de Contas, de modo que o parecer técnico não substitui o juízo político-administrativo da Câmara. O parecer prévio goza de presunção de legitimidade e só pode ser

afastado por decisão de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º, CF).

O STF rejeitou a possibilidade de julgamento ficto das contas por decurso de prazo legislativo, determinando que a Câmara deve proferir deliberação expressa. Tal entendimento reforça a necessária *accountability* institucional, impedindo omissões deliberadas destinadas a neutralizar os efeitos da Lei da Ficha Limpa.

Em fevereiro de 2025, o STF concluiu por unanimidade o julgamento da ADPF 982/PR, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), consolidando que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar diretamente as contas de Prefeitos quando estes atuam como ordenadores de despesa. A decisão estabeleceu distinção fundamental entre duas categorias funcionais: as contas anuais de governo, referentes à execução orçamentária global e às políticas públicas do exercício financeiro, continuam sendo julgadas exclusivamente pelas Câmaras Municipais com base em parecer prévio dos Tribunais de Contas (art. 71, I, CF/88); as contas de gestão, relativas a atos específicos como assinatura de contratos, autorização de pagamentos e empenhos, são julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas, sem ratificação legislativa (art. 71, II, CF/88).

A fundamentação do STF reforça que a responsabilização administrativa e financeira decorrente de atos de gestão compete tecnicamente aos Tribunais de Contas, enquanto o julgamento político das contas anuais permanece com o Legislativo. Essa distinção preserva a autonomia técnica das Cortes de Contas para coibir desvios e exigir reparação ao erário, mantendo o papel do Legislativo na avaliação política. A decisão não interferiu na competência exclusiva das Câmaras para deliberar sobre inelegibilidade decorrente de rejeição das contas de governo, fortalecendo, ao contrário, o sistema de *accountability* horizontal ao permitir que os Tribunais de Contas exerçam plenamente sua função fiscalizatória sobre atos específicos de gestão.

As teses fixadas produzem cinco consequências estruturantes para a aplicação da inelegibilidade:

- a) O julgamento das contas anuais de governo mantém-se como atividade exclusivamente político-administrativa das Câmaras Municipais, sendo insuficiente o parecer desfavorável do Tribunal de Contas para gerar inelegibilidade;
- b) Somente a rejeição formal pela Câmara Municipal, e não o parecer técnico contrário, fundamenta a restrição ao *jus honorum* nas contas anuais;
- c) Permanece o quórum qualificado de dois terços para que a Câmara afaste parecer prévio favorável, preservando a deferência institucional à perícia técnica;
- d) A exceção do § 4º-A da LC n.º 64/1990, que afasta a inelegibilidade nos casos de multa sem débito, não se aplica às contas de governo julgadas pelas

Câmaras, pois pressupõe decisão judicante de Tribunal de Contas;
e) Como inovação consolidada pela ADPF 982/PR, o julgamento de contas de Prefeitos pelos Tribunais de Contas (como ordenadores de despesa) produz efeitos exclusivamente administrativos (multa e débito), e não eleitorais para fins da alínea 'g'.

Em contraste, os demais gestores – presidentes de Câmaras, secretários, diretores e ordenadores de despesa – permanecem sujeitos ao julgamento técnico-administrativo dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/88. Para esses agentes, a decisão definitiva de rejeição de contas produz efeitos imediatos para fins de inelegibilidade, desde que caracterizadas irregularidade insanável e prática de ato doloso de improbidade administrativa, sem suspensão judicial. O TSE tem reiterado essa orientação (AgR-REspe n.º 0600033-52/PI, Rel. Min. Og Fernandes, j. 23.5.2024).

A jurisprudência do STF consolidou critério funcional claro: as contas anuais de governo dos Chefes do Executivo são julgadas pelas Casas Legislativas, com competência exclusiva para deliberar sobre a inelegibilidade decorrente de sua rejeição; as contas de gestão de todos os administradores, incluindo Prefeitos como ordenadores de despesa, são julgadas pelos Tribunais de Contas, preservada a competência da Câmara Municipal para fins de inelegibilidade (art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n.º 64/1990). Esse entendimento preserva o equilíbrio entre controle político e técnico, assegurando que a inelegibilidade decorra apenas de decisão do órgão constitucionalmente competente conforme a natureza específica das contas, fortalecendo simultaneamente a *accountability* horizontal exercida pelos Tribunais de Contas sem comprometer a prerrogativa política das Casas Legislativas.

A partir dessa definição jurisprudencial sólida sobre a repartição de competências no julgamento de contas, torna-se possível avançar para a análise dos requisitos materiais que efetivamente configuram a inelegibilidade e das inovações introduzidas pela LC n.º 184/2021. A delimitação clara do órgão julgador e da natureza das contas estabelece o ponto de partida indispensável para compreender como irregularidade insanável, dolo e imputação de débito interagem na estrutura normativa do instituto, bem como de que modo a legislação recente refinou esses critérios.

4 OS REQUISITOS MATERIAIS DA INELEGIBILIDADE E AS INOVAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N.º 184/2021

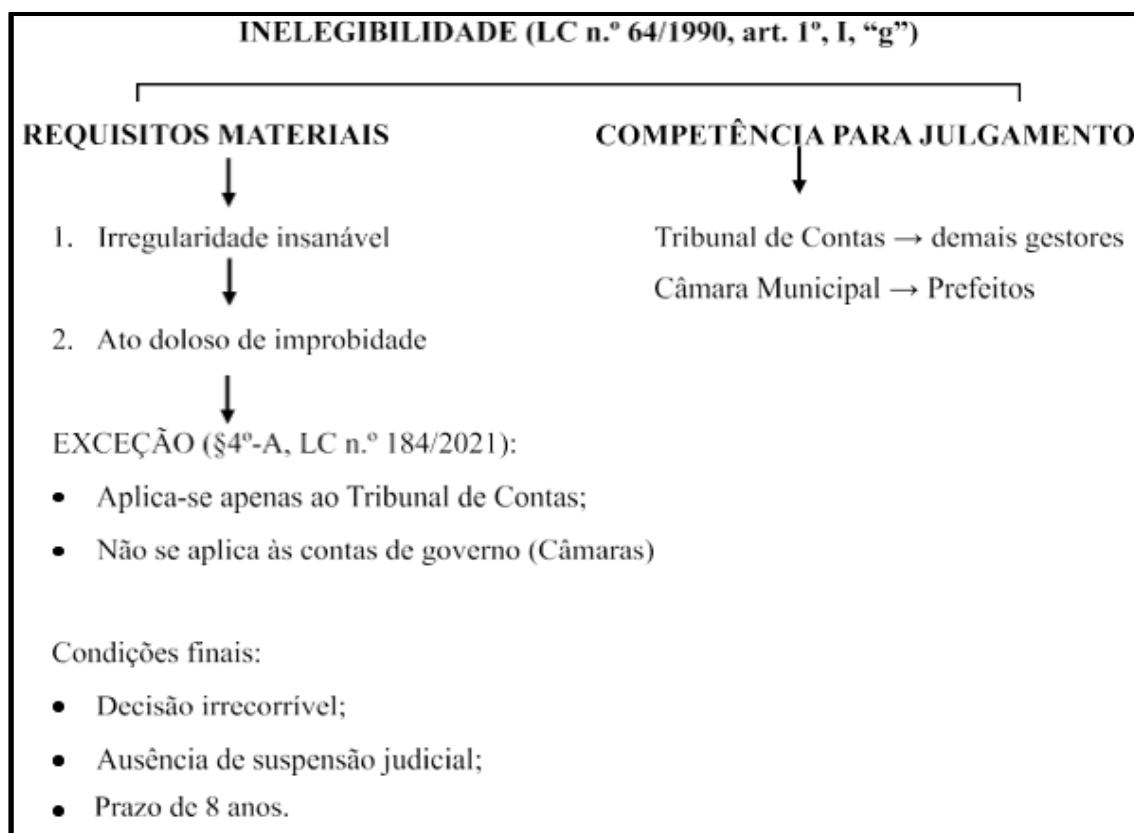
A inelegibilidade por rejeição de contas não decorre automaticamente da mera

desaprovação das contas pelo órgão competente. Sua incidência pressupõe a presença cumulativa de requisitos materiais que funcionam como filtros de gravidade e intencionalidade, garantindo que somente condutas efetivamente lesivas e conscientes produzam restrição ao direito fundamental de elegibilidade. A partir da Lei da Ficha Limpa e, posteriormente, da LC n.º 184/2021, consolidou-se uma arquitetura normativa mais rigorosa e tecnicamente depurada, voltada a equilibrar proteção da probidade e preservação das liberdades políticas.

A compreensão da operatividade do instituto exige distinguir três eixos estruturantes:

- a) Os requisitos qualitativos da inelegibilidade;
- b) O regime da exceção introduzida pela LC n.º 184/2021 e sua aplicação diferenciada após a ADPF 982/PR; e
- c) Os desafios interpretativos ainda presentes no sistema. A lógica dessa estrutura pode ser visualizada no esquema a seguir:

Figura 1. A estrutura material da inelegibilidade por rejeição de contas.



Fonte: Elaboração própria.

4.1 A irregularidade insanável e o ato doloso de improbidade

A irregularidade insanável constitui vício grave que compromete a confiabilidade das

contas, de modo incompatível com a gestão regular de recursos públicos. Trata-se de defeito estrutural, insuscetível de correção, e que revela desrespeito substancial às normas de direito financeiro e administrativo. Conforme a doutrina, representa “o defeito grave que contamina de modo irreversível a prestação de contas” (Gomes, 2024, p. 289), distinguindo-se de falhas formais ou procedimentais aptas ao saneamento. São exemplos recorrentes: o desvio de finalidade na aplicação de verbas vinculadas, a ausência de licitação obrigatória, os pagamentos sem lastro fático, o superfaturamento, a frustração deliberada da competitividade e as contratações ilícitas.

O segundo elemento é o ato doloso de improbidade administrativa, que introduz na inelegibilidade a dimensão subjetiva da conduta. Exige-se que o gestor atue com dolo – e, segundo parte da doutrina pós-Lei n.º 14.230/2021, com dolo específico – na prática do ilícito. Isso reforça a função seletiva do instituto, afastando hipóteses de culpa, imperícia ou falha procedimental não intencional. Embora a improbidade administrativa possua regime sancionatório próprio, o conceito de dolo serve como parâmetro interpretativo para a Justiça Eleitoral.

A jurisprudência eleitoral é convergente: a decisão de rejeição das contas deve explicitamente fundamentar tanto a insanabilidade quanto o dolo; sua ausência impede o reconhecimento da inelegibilidade (AgR-AREspe n.º 0600372-16/BA, Rel. Min. Raul Araújo, j. 22.08.2023). A Justiça Eleitoral, ao analisar o registro de candidatura, não reexamina o mérito contábil ou financeiro, limitando-se ao controle de legalidade para verificar se os pressupostos normativos foram regularmente constituídos.

4.2 A exceção introduzida pela LC n.º 184/2021, o Tema 1.304 do STF e os efeitos da ADPF 982/PR

A LC n.º 184/2021 acrescentou o § 4º-A ao art. 1º da LC n.º 64/1990, criando uma exceção relevante: não incide inelegibilidade quando as contas forem julgadas irregulares sem imputação de débito e houver aplicação exclusiva de multa. O dispositivo busca diferenciar erros formais ou de baixa materialidade – ainda que reprováveis – de condutas que causem danos ao erário ou revelem improbidade dolosa. A lei reforça o caráter seletivo e proporcional da inelegibilidade, reservando-a às hipóteses de maior gravidade.

A aplicação do § 4º-A aos Prefeitos exige compreender a distinção estabelecida pelo STF entre os Temas 835/157 e a ADPF 982/PR sobre a dupla natureza das prestações de contas. As contas anuais de governo, julgadas exclusivamente pelas Câmaras Municipais com base em

parecer prévio dos Tribunais de Contas (arts. 31 e 71, I, CF/88), não admitem aplicação do § 4º-A, pois o dispositivo pressupõe decisão condenatória judicante de Tribunal de Contas, e não deliberação político-administrativa de Casa Legislativa. A expressão "contas julgadas irregulares" refere-se tecnicamente ao ato de julgar (competência dos Tribunais de Contas), distinto do ato de aprovar ou rejeitar (competência das Câmaras). Diversamente, as contas de gestão, quando o Prefeito atua como ordenador de despesa em atos específicos como assinatura de contratos, autorização de pagamentos e empenhos, são julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas (art. 71, II, CF/88).

No RE 1.459.224/CE (Tema 1.304), o STF firmou que o § 4º-A se aplica apenas às decisões dos Tribunais de Contas, excluindo as deliberações legislativas. A ADPF 982/PR complementou esse entendimento ao reconhecer que Prefeitos, quando atuam como ordenadores de despesa, submetem-se ao julgamento técnico-administrativo dos Tribunais de Contas, sem ratificação legislativa para fins de responsabilização administrativa e financeira. A *ratio decidendi* fundamenta-se na distinção funcional entre o julgamento político-administrativo das contas de governo, que avalia a execução orçamentária global e as políticas públicas, e o julgamento técnico-administrativo das contas de gestão, que aprecia a regularidade de atos específicos de administração de recursos públicos, incluindo aqueles praticados por Prefeitos ordenadores.

O TSE tem aplicado o raciocínio consolidado pelo STF, estabelecendo quatro diretrizes operacionais fundamentais:

- a) A decisão de rejeição deve conter fundamentação específica e explícita sobre a insanabilidade da irregularidade e o dolo na prática do ato ímprobo;
- b) O § 4º-A não alcança Prefeitos julgados pelas Câmaras Municipais em suas contas anuais de governo, pois o órgão legislativo não "julga" no sentido técnico exigido pelo dispositivo legal;
- c) A suspensão judicial da decisão administrativa afasta temporariamente a inelegibilidade, que retorna automaticamente se revogada.

A simples inclusão do nome do gestor nas listas dos Tribunais de Contas não gera inelegibilidade automática (Resolução TSE n.º 23.609/2019, art. 52), exigindo-se verificação individualizada dos requisitos legais e da natureza específica da prestação de contas. A ADPF 982/PR não revogou os Temas 835 e 157, mas estabeleceu convivência harmônica entre julgamento político (contas de governo) e julgamento técnico (contas de gestão), consolidando a dualidade de competências sobre as contas de Prefeitos. Para aplicação do § 4º-A, tornou-se indispensável identificar três elementos: qual a natureza da prestação de contas (governo ou

gestão)? qual órgão proferiu a decisão (Câmara ou Tribunal de Contas)? houve imputação de débito ou apenas multa?

Quanto aos Prefeitos, a aplicação do § 4º-A tornou-se inócua no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez que a ADPF 982/PR definiu que o julgamento técnico dessas cortes (mesmo como ordenadores de despesa) não produz efeitos de inelegibilidade, restringindo-se à esfera administrativa. Por outro lado, o dispositivo também não se aplica quando as contas anuais de governo são rejeitadas pelas Câmaras Municipais, pois trata-se de julgamento político-administrativo não abrangido pela exceção legal. Essa sistemática reforça a lógica preventiva do instituto.

4.3 Os desafios interpretativos e a agenda de aperfeiçoamento

Apesar dos avanços normativos e da consolidação jurisprudencial promovida pela ADPF 982/PR, persistem quatro desafios centrais na aplicação da inelegibilidade por rejeição de contas:

- a) O conceito de dolo após a Lei n.º 14.230/2021: A exigência de dolo específico para improbidade administrativa reacendeu o debate sobre sua aplicação no âmbito eleitoral, gerando interpretações distintas entre a Justiça Eleitoral e a Justiça Comum, com risco de insegurança jurídica e tratamento desigual entre gestores;
- b) A politização do julgamento pelas Câmaras Municipais: O julgamento político-administrativo das contas de governo pode se afastar das conclusões técnicas dos Tribunais de Contas, criando insegurança jurídica, especialmente em municípios pequenos onde relações políticas locais podem influenciar indevidamente as deliberações. A ADPF 982/PR mitigou parcialmente esse problema ao preservar a competência técnica dos Tribunais de Contas sobre atos de gestão;
- c) A heterogeneidade dos Tribunais de Contas: A falta de critérios uniformes para definir irregularidade insanável e dolo resulta em disparidades regionais significativas. A ADPF 982/PR reforça a necessidade de padronização técnica, mas não resolve a uniformização entre os diversos órgãos de controle externo;
- d) A morosidade judicial: A demora na apreciação de pedidos de suspensão ou anulação judicial impacta o processo eleitoral, mantendo candidatos em incerteza quanto à elegibilidade até momentos próximos ao pleito, comprometendo o planejamento das campanhas e a segurança jurídica.

Para enfrentar esses desafios, doutrina e jurisprudência convergem na necessidade de medidas integradas em quatro planos: jurisprudencial, com edição de súmulas vinculantes sobre dolo, insanabilidade e distinção entre contas de governo e gestão; legislativo, com aperfeiçoamento da LC n.º 64/1990 e estabelecimento de parâmetros objetivos; institucional,

com fortalecimento da independência técnica e capacitação dos Tribunais de Contas e agentes políticos das Câmaras Municipais; e procedimental, com mecanismos de controle de qualidade, uniformização, transparência e bancos de dados integrados.

O regime atual articula rigor normativo, filtragem material qualificada e interpretação jurisprudencial consistente, reforçando seu caráter preventivo sem violar direitos políticos fundamentais. A distinção funcional entre contas de governo e contas de gestão, consolidada pela ADPF 982/PR, representa avanço significativo ao permitir que os Tribunais de Contas exerçam plenamente seu papel técnico de fiscalização, preservando simultaneamente a competência política das Casas Legislativas para avaliar a execução orçamentária global e deliberar sobre os efeitos eleitorais da rejeição das contas anuais de governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inelegibilidade por rejeição de contas constitui instrumento central de concretização dos princípios da probidade e da moralidade administrativa, funcionando como mecanismo preventivo de proteção do processo eleitoral. A investigação permitiu compreender a evolução normativa do instituto, sua interpretação jurisprudencial e os desafios de sua aplicação prática, especialmente após a ADPF 982/PR (fevereiro de 2025).

Os achados confirmam o caráter preventivo da inelegibilidade, destinada a impedir o retorno de gestores ímprobos aos mandatos eletivos. O STF, nas ADCs n.º 29 e 30, reconheceu que a Lei da Ficha Limpa tutela a moralidade para o exercício do mandato, legitimando a restrição como expressão da *accountability* democrática. Essa consolidação jurisprudencial operou-se em três momentos distintos: os Temas 835 e 157 estabeleceram que o julgamento das contas de governo cabe exclusivamente às Câmaras de Vereadores, detentoras da palavra final sobre a inelegibilidade; o Tema 1.304 delimitou que a exceção do § 4º-A incide apenas sobre decisões dos Tribunais de Contas; e a ADPF 982/PR firmou que as Cortes de Contas podem julgar diretamente Prefeitos que atuam como ordenadores de despesa, restringindo-se, porém, à imputação de débito e multa, sem repercussão na esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva do Legislativo para os fins da Lei da Ficha Limpa.

A incidência da inelegibilidade exige cumulativamente irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, devendo ambos os requisitos estarem explicitamente fundamentados na decisão do órgão competente. O TSE reafirma que a ausência de fundamentação adequada impede o reconhecimento da inelegibilidade, assegurando equilíbrio entre a proteção da moralidade e a preservação dos direitos políticos fundamentais.

A pesquisa aponta caminhos de aperfeiçoamento em quatro eixos: normativo, com estabelecimento de parâmetros objetivos e revisão legislativa que explicita a dualidade de competências; jurisprudencial, com uniformização interpretativa sobre o dolo específico e edição de súmulas vinculantes; institucional, com fortalecimento técnico das Câmaras Municipais e consolidação da independência dos Tribunais de Contas; e transparência, com ampliação da publicidade, padronização de procedimentos e facilitação da participação social nos processos de controle externo.

A ADPF 982/PR representa marco na evolução do sistema de controle externo brasileiro ao consolidar a convivência harmônica entre julgamento político e técnico das contas públicas. Essa dualidade fortalece simultaneamente a *accountability* horizontal (Tribunais de Contas) e a *accountability* vertical (Legislativo e eleitores), criando um sistema mais robusto de proteção da moralidade administrativa.

Consolida-se que a inelegibilidade por rejeição de contas, quando aplicada com rigor técnico, fundamentação adequada e controle jurisdicional efetivo, fortalece a integridade da gestão pública e a legitimidade democrática. Sua efetividade depende do compromisso ético dos atores institucionais – Tribunais de Contas, Câmaras Municipais, Justiça Eleitoral e Ministério Público. A correta identificação da natureza das contas e do órgão competente tornou-se pressuposto essencial para aplicação legítima do instituto, garantindo que apenas condutas efetivamente graves, dolosas e incompatíveis com a probidade administrativa resultem em restrição ao direito fundamental de elegibilidade. A distinção funcional consolidada pela ADPF 982/PR fortalece o sistema de controle ao permitir que cada órgão exerça plenamente suas competências constitucionais de forma complementar e harmônica, contribuindo para a construção de uma democracia mais íntegra, transparente e confiável.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010.** Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 184, de 5 de janeiro de 2021.** Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para disciplinar a aplicação da inelegibilidade prevista no inciso I do caput do art. 1º dessa Lei aos detentores de mandato eletivo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp184.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 29/DF.** **Requerente:** Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 195, 29 set. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 30/DF.** **Requerente:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 195, 29 set. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.578/DF.** **Requerente:** Confederação Nacional das Profissões Liberais. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 44, 29 fev. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982/PR.** **Requerente:** Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF, julgado em fevereiro de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.459.224/CE.** Recorrente: Coligação Juazeiro de Bem com Gente. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de outubro de 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025. Tema 1.304 da Repercussão Geral.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 729.744/MG.**

Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Ribeirão das Neves. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 219, 11 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025. Tema 157 da Repercussão Geral.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 848.826/DF. **Recorrente: Tribunal de Contas do Distrito Federal. Recorrido:** Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 296, 15 dez. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025. Tema 835 da Repercussão Geral.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600372-16/BA.** Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: José Raimundo Fontes. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, DF, 22 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600033-52/PI.** Agravante: Coligação Novo Tempo. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, DF, 23 de maio de 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.609, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 239, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BUDDING, Tjerk; GROSSI, Giuseppe; TAGESSON, Torbjörn. **Public sector accounting and auditing in Europe: the challenge of harmonization.** Accounting, Economics and Law, v. 4, n. 3, p. 175-197, 2014.

CHOHAN, Usman W. **Public value governance and accountability in times of crisis.** International Journal of Public Administration, v. 43, n. 15, p. 1337-1347, 2020. COSTA, Adriano Soares da. Instituições de direito eleitoral. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024. GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

HEPWORTH, Neil. **Public sector financial management reform: progress and challenges.** Public Money & Management, v. 44, n. 1, p. 5-12, 2024.

A RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS POLÍTICAS DE GÊNERO: COMPATIBILIDADE COM O DEVIDO PROCESSO ELEITORAL

OBJECTIVE LIABILITY OF POLITICAL PARTIES IN GENDER POLICIES: COMPATIBILITY WITH ELECTORAL DUE PROCESS

Antonio José Lima¹

RESUMO: O presente artigo analisa criticamente a responsabilização objetiva dos partidos políticos decorrente do descumprimento das políticas de gênero nas candidaturas eleitorais, com ênfase na imputação de consequências coletivas a partir do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP). A partir da análise da Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), investiga-se a tensão entre a efetividade das ações afirmativas e as garantias fundamentais do devido processo eleitoral, da pessoalidade da sanção e da proporcionalidade. Adota-se metodologia jurídico-dogmática, com análise normativa, jurisprudencial e interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, fundamentada em fontes doutrinárias e jurisprudenciais verificáveis. Como resultado, identifica-se a necessidade de conciliar a efetividade das ações afirmativas com limites constitucionais ao poder sancionatório estatal, concluindo-se pela incompatibilidade do atual modelo e sugerindo-se parâmetros para uma atuação sancionatória constitucionalmente adequada, que preserve a segurança jurídica e a soberania popular.

Palavras-chave: Cota de gênero. Partidos políticos. Responsabilização objetiva. Devido processo eleitoral. Direito Eleitoral sancionador.

ABSTRACT: This article critically examines the objective liability imposed on political parties for noncompliance with gender policies in electoral candidacies, focusing on the attribution of collective consequences stemming from the Demonstration of Regularity of Party Acts (DRAP). Based on the analysis of Precedent No. 73 of the Superior Electoral Court (TSE), it investigates the tension between the effectiveness of affirmative actions and the fundamental guarantees of electoral due process, the personality of the sanction, and proportionality. A legal-dogmatic methodology is adopted, with normative and jurisprudential analysis and a systematic interpretation of the 1988 Brazilian Federal Constitution, grounded in verifiable doctrinal and

¹ Advogado especialista em Direito Eleitoral, Direito Civil e Direito Municipal. E-mail: ajlimaconsultoria@hotmail.com.

jurisprudential sources. The results highlight the need to reconcile the effectiveness of affirmative actions with constitutional limits on State sanctioning power, concluding that the current model is incompatible and suggesting parameters for a constitutionally adequate sanctioning action that preserves legal certainty and popular sovereignty.

Keywords: Gender quota. Political parties. Objective liability. Electoral due process. Electoral sanctioning law.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os fundamentos do Estado Democrático de Direito, consagrou a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como pilares da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, III e V). Nesse contexto, os partidos políticos assumem papel central como instrumentos essenciais à representação popular e à organização da vontade democrática, conforme reconhecido pelo art. 17 da Carta Magna. Contudo, a histórica sub-representação feminina nas esferas de poder político revelou uma dissonância entre o ideal democrático e a realidade fática, demandando do ordenamento jurídico a criação de mecanismos indutores da igualdade de gênero na política.

Surgiram, assim, as políticas de gênero, notadamente a cota mínima de candidaturas por sexo, prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). Apesar da nobre finalidade da norma, sua aplicação prática tem sido marcada por recorrentes tentativas de burla, como o lançamento de candidaturas femininas fictícias, destinadas unicamente a cumprir formalmente a exigência legal. Em resposta, a Justiça Eleitoral desenvolveu uma robusta jurisprudência sancionatória, consolidada na recente Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), aprovada em maio de 2024, que estabelece a cassação de todo o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da agremiação como consequência da fraude, atingindo, por via de consequência, todos os candidatos a ele vinculados.

Este cenário instaura o problema de pesquisa que orienta o presente artigo: a responsabilização objetiva dos partidos políticos, decorrente do descumprimento das políticas de gênero nas candidaturas eleitorais, especialmente mediante sanções coletivas aplicadas ao DRAP, é compatível com as garantias constitucionais do devido processo legal, da pessoalidade da sanção e da proporcionalidade no Direito Eleitoral brasileiro? A hipótese central é a de que a tutela de políticas afirmativas não autoriza, por si só, a adoção de um regime sancionatório automático que dispense a análise de elementos de imputação e a individualização das consequências, sob pena de tensionar valores estruturantes do Estado Democrático de Direito.

O objetivo geral, portanto, é analisar criticamente a responsabilização objetiva dos partidos políticos no contexto das políticas de gênero, avaliando sua conformidade com o devido processo eleitoral, as garantias fundamentais do Direito Eleitoral Sancionador e os princípios constitucionais que regem a imposição de sanções no Estado Democrático de Direito. A justificativa para tal análise reside na relevância institucional do tema, que se encontra na intersecção de três vetores constitucionais de grande magnitude: a proteção da igualdade de gênero, a garantia da autonomia partidária e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos candidatos individualmente considerados. A busca por um equilíbrio entre a efetividade das ações afirmativas e a integridade do sistema sancionatório é imperativa para o fortalecimento da democracia brasileira.

Para tanto, adota-se como metodologia a pesquisa qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com análise normativa, constitucional e jurisprudencial, utilizando o método dedutivo e a interpretação sistemática do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro. A relevância do estudo reside em oferecer parâmetros de compatibilização entre a efetividade das ações afirmativas e a preservação das garantias constitucionais que legitimam a atuação sancionatória do Estado, notadamente em hipóteses com potencial de afetar a representação política e a própria soberania popular.

2 AS POLÍTICAS DE GÊNERO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO: FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E O MODELO SANCIONATÓRIO DA SÚMULA 73 DO TSE

2.1 Igualdade material, cidadania política e legitimidade das ações afirmativas

A Constituição Federal de 1988 consagra a igualdade como cláusula estruturante do sistema de direitos fundamentais (art. 5º, caput) e atribui centralidade à cidadania e ao pluralismo político (art. 1º, II e V). No âmbito dos direitos políticos, o art. 14 estabelece as condições de participação política, que se projetam não apenas como faculdade individual de votar e ser votado, mas também como dimensão coletiva da democracia representativa.

A compreensão contemporânea da igualdade ultrapassa o plano formal e exige medidas aptas a enfrentar assimetrias históricas. As ações afirmativas, nesse sentido, apresentam-se como instrumentos de concretização da igualdade material, visando reduzir barreiras de acesso e promover participação efetiva de grupos sub-representados. No processo eleitoral, a política

de reserva mínima de candidaturas por gênero constitui expressão dessa diretriz, devendo ser interpretada em consonância com a finalidade de democratização do espaço político.

Todavia, o reconhecimento da legitimidade de uma ação afirmativa não equivale à legitimação irrestrita de qualquer consequência jurídica derivada de seu descumprimento. O modo de implementação e de resposta sancionatória deve permanecer vinculado aos limites constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da proporcionalidade, sob pena de comprometer a própria integridade da ordem constitucional que se pretende concretizar.

2.2 Evolução normativa: da lei Nº 9.100/1995 à Emenda Constitucional Nº 117/2022

A política de cotas de gênero no Brasil foi introduzida pela Lei nº 9.100/1995, que estabelecia a reserva de, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação para candidaturas de mulheres. A norma, contudo, possuía caráter facultativo e de baixa efetividade. A Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) tornou a cota obrigatória, fixando em seu art. 10, § 3º, o percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. A redação original, entretanto, referia-se a percentuais das vagas "a serem preenchidas", o que permitia aos partidos o lançamento de menos candidatos para, conseqüentemente, reduzir a base de cálculo da cota.

A reforma promovida pela Lei nº 12.034/2009 alterou a redação do dispositivo, determinando que o cálculo incidiria sobre o número de candidaturas "requeridas" pelo partido, tornando a regra mais cogente. Posteriormente, o TSE e o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas decisões, consolidaram o entendimento de que os percentuais se referem a candidaturas efetivamente lançadas, e não apenas a vagas reservadas. Ademais, a Emenda Constitucional nº 117/2022 constitucionalizou a aplicação mínima de recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como a distribuição do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, na proporção de candidaturas femininas, reforçando o arcabouço normativo de incentivo à participação da mulher na política.

Esse dever de conformidade, entretanto, possui natureza jurídica diversa das hipóteses típicas de ilícitos eleitorais que demandam apuração de conduta. Em seu núcleo, a norma impõe uma obrigação de resultado quanto à composição das candidaturas, mas não define, por si, um regime sancionatório específico, o que abre espaço para a construção interpretativa. Essa lacuna aumenta a importância de um controle de constitucionalidade material sobre as respostas sancionatórias adotadas, especialmente quando elas impactam mandatos eletivos e a vontade popular expressa nas urnas.

2.3 A súmula Nº 73 do TSE e a consolidação do modelo sancionatório de responsabilização objetiva

Diante da persistência de fraudes às cotas de gênero, a Justiça Eleitoral construiu uma linha dura de responsabilização. Somente em 2023, nas sessões ordinárias presenciais, os ministros do TSE confirmaram a prática desse ilícito ao julgar 61 recursos. Em 2024, esse número ultrapassou 20 casos. Nesses julgamentos, foi constatado que determinados partidos utilizaram candidaturas femininas fictícias na disputa para o cargo de vereador nas Eleições de 2020 em municípios do país. A fraude é cometida pelo partido para atingir a cota mínima legal de gênero nas candidaturas proporcionais e ter o DRAP aprovado, o que permite à agremiação concorrer às eleições.

Essa jurisprudência foi consolidada na Súmula nº 73, aprovada na sessão administrativa de 16 de maio de 2024, que estabelece:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: votação zerada ou inexpressiva; prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

As consequências do reconhecimento do ilícito são drásticas: (i) cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da legenda e dos diplomas das candidatas e dos candidatos a ele vinculados, "independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles"; (ii) inelegibilidade daqueles que praticaram a conduta ou anuíram a ela, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); e (iii) nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

Essa construção jurisprudencial teve precedentes importantes. Em 2019, o julgamento do caso que envolveu o uso de candidaturas femininas fictícias nas Eleições Municipais de 2016 em Valença do Piauí (PI) estabeleceu definições importantes, entre elas, a de que a comprovação da fraude à cota de gênero compromete todo o DRAP da legenda na localidade.

Já em 2022, ao julgar recurso sobre o ilícito cometido em Jacobina (BA) nas Eleições Municipais de 2020, o Tribunal fixou critérios para a identificação da fraude à cota de gênero.

Essa construção fundamenta-se na ideia de que o ato fraudulento vicia a própria origem da chapa, tornando-a nula em sua integralidade. A responsabilidade é imputada ao partido enquanto entidade coletiva, e a sanção reverbera sobre todos os seus membros que se beneficiariam do ato viciado. A lógica é a de que a fraude compromete a legitimidade da participação do partido no pleito, tornando insustentável a manutenção dos mandatos obtidos a partir de uma chapa irregular. Trata-se, portanto, de um modelo de responsabilização objetiva e coletiva.

3 PARTIDOS POLÍTICOS: AUTONOMIA CONSTITUCIONAL E DEVERES PERANTE O REGIME DEMOCRÁTICO

3.1 Autonomia partidária (Art. 17 da constituição) e seus limites

Os partidos políticos ocupam papel estruturante no sistema democrático brasileiro. A Constituição Federal assegura-lhes autonomia para definir sua organização, estrutura e funcionamento (art. 17), reconhecendo que a intermediação entre sociedade e Estado, em regimes representativos, depende de instituições partidárias aptas a canalizar preferências políticas e organizar a competição eleitoral.

A autonomia partidária, contudo, convive com limites constitucionais e legais, especialmente quando se trata de assegurar a normalidade e legitimidade das eleições e a igualdade de chances entre concorrentes. O mesmo art. 17 impõe a observância de preceitos fundamentais, como a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Ademais, a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a legislação eleitoral estabelecem uma série de deveres e obrigações, cuja inobservância acarreta a imposição de sanções.

3.2 Deveres de lealdade constitucional e a dimensão institucional do partido

A atuação partidária, por sua natureza pública e função constitucional, relaciona-se a deveres de lealdade ao regime democrático. Em matéria eleitoral, essa dimensão institucional justifica a existência de controles e condicionantes legais, inclusive voltados à promoção de igualdade material de participação. Ainda assim, a responsabilidade atribuída ao partido deve

distinguir (i) deveres organizacionais e de conformidade, (ii) condutas ilícitas imputáveis a agentes individuais e (iii) hipóteses em que a própria agremiação, como ente, atua com dolo ou culpa institucional.

A confusão entre esses planos pode conduzir à adoção de um modelo de responsabilização automática: toda irregularidade relacionada à política de gênero passaria a produzir, necessariamente, uma punição coletiva ao partido e, por reflexo, a toda a chapa. Tal solução, embora orientada por uma finalidade legítima, deve ser cotejada com as garantias do direito sancionador constitucionalmente conformado.

4 RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA NO CAMPO ELEITORAL: CATEGORIAS E RISCOS CONSTITUCIONAIS

4.1 Responsabilidade objetiva e subjetiva: distinções relevantes

No Direito Sancionador, a regra geral de legitimidade das sanções exige imputação fundada em elementos de responsabilidade, com demonstração de vínculo entre o sujeito sancionado e o fato gerador. Ainda que existam hipóteses de responsabilidade objetiva em determinados ramos do direito, a transposição automática desse regime ao âmbito sancionatório eleitoral impõe cautela, sobretudo porque as sanções eleitorais podem afetar diretamente direitos políticos e a representação popular.

Como bem apontam Cunha e Bastos Júnior (2020, p. 58), a jurisprudência do TSE, ao focar na consequência da fraude, estabeleceu "uma fórmula de responsabilização objetiva, sem análises de elementos subjetivos para caracterização das condutas, tampouco com aferição do nexo de causalidade, o que permitiu inclusive que candidatas legitimamente eleitas fossem cassadas". Essa abordagem, segundo os autores, representa uma "malversação dos pilares democráticos e constitucionais" e pode levar à "autofagia da própria política afirmativa".

A responsabilização objetiva, compreendida como atribuição de consequência gravosa independentemente de dolo ou culpa, tende a reduzir o espaço de verificação do contraditório substancial e da individualização. Quando aplicada a partidos políticos por descumprimento de políticas de gênero, pode converter um dever de conformidade em fundamento para sanções de alta intensidade, com efeitos sobre candidaturas e mandatos, sem o necessário exame de participação institucional e sem gradação de resposta estatal.

4.2 O DRAP como ponto de irradiação de efeitos coletivos

O Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) constitui peça central no processo de registro de candidaturas, na medida em que demonstra a regularidade formal da agremiação e a conformidade de atos partidários essenciais à participação no pleito. Por sua natureza, decisões que atingem o DRAP tendem a irradiar efeitos coletivos sobre a chapa, o que amplia o impacto de qualquer irregularidade associada à sua formação.

O DRAP é o documento que formaliza a regularidade dos atos de uma convenção partidária, sendo requisito essencial para a participação do partido e de seus candidatos na eleição. A sua cassação implica a nulidade de toda a chapa de candidatos daquela agremiação para o cargo em disputa (eleições proporcionais). Trata-se, portanto, de uma sanção de natureza coletiva, que atinge a todos os integrantes da chapa, punindo tanto os responsáveis diretos pela fraude quanto aqueles que dela não participaram, não tinham ciência ou com ela não anuíram.

Essa característica estrutural do DRAP, embora funcional ao controle de regularidade, exige cuidado redobrado quando se trata de sanções vinculadas às políticas de gênero: a resposta jurídica não pode ser automática a ponto de dispensar o exame de nexo de imputação e de proporcionalidade, sob pena de produzir resultados incompatíveis com a pessoalidade das sanções e com a proteção da soberania popular.

5 DEVIDO PROCESSO ELEITORAL: GARANTIAS PROCEDIMENTAIS E LIMITES MATERIAIS AO PODER SANCIONATÓRIO

5.1 Devido processo legal, contraditório e ampla defesa no contencioso eleitoral

A Constituição Federal assegura o devido processo legal (art. 5º, LIV) e garante o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV). No âmbito eleitoral, essas garantias assumem relevo singular: decisões sancionatórias podem ter efeito imediato e profundo sobre direitos políticos, sobre a composição de casas legislativas e sobre a estabilidade governamental. Por isso, o devido processo eleitoral deve ser compreendido como um conjunto de garantias procedimentais e materiais destinado a assegurar que a intervenção estatal em matéria eleitoral seja legítima, motivada e proporcional.

Conforme destaca a doutrina, "o devido processo legal, contemplado no artigo 5º, LIV, da Constituição, exige que qualquer privação de direito – seja de participação política, seja de mandato – ocorra nos estritos termos da lei e sob supervisão judicial. No contexto eleitoral, isto

significa que acusações que possam ensejar inelegibilidades ou cassação de registro/diploma dependem de procedimento judicial regular, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa" (LEGALE EDUCACIONAL, 2025).

Sob essa perspectiva, não basta oportunizar manifestação formal. É necessário assegurar contraditório substancial, com possibilidade real de influenciar a decisão, produção de provas adequada e motivação explícita quanto aos elementos essenciais de imputação. Em casos que envolvam responsabilização partidária por políticas de gênero, isso implica delimitar precisamente o fato, identificar o nexo com a atuação institucional do partido e justificar a adequação da consequência jurídica escolhida.

5.2 Pessoalidade da sanção e vedação de punições automáticas

O princípio da pessoalidade ou intranscendência da sanção, previsto no art. 5º, XLV, da Constituição, estabelece que "nenhuma pena passará da pessoa do condenado". Embora originário do Direito Penal, o STF tem entendido que tal princípio se irradia para todo o Direito Sancionador, inclusive o administrativo. A pessoalidade da sanção, como princípio do direito sancionador, impõe que a penalidade recaia sobre quem efetivamente concorreu para o ilícito. Mesmo quando se admita responsabilidade institucional do partido, a imputação deve demonstrar participação, anuência, negligência organizacional relevante ou falha estrutural imputável à agremiação, afastando-se presunções absolutas.

Ao cassar o diploma de um candidato que não concorreu para a fraude, a sanção transcende a figura dos responsáveis diretos (dirigentes partidários e/ou candidatas fictícias) para atingir um terceiro de boa-fé. O candidato eleito, que realizou sua campanha de forma lícita e obteve a confiança do eleitorado, é privado de seu mandato não por um ato próprio, mas por um ilícito praticado pela agremiação à qual pertence. A sanção, nesse caso, ultrapassa a pessoa do infrator.

A punição automática de toda a chapa, pela via do DRAP, pode produzir efeitos sobre candidatos e candidatas que não tiveram qualquer ingerência nos atos contestados, além de gerar instabilidade pós-pleito. Esse cenário reforça a necessidade de calibragem entre a finalidade da política de gênero e os limites constitucionais de sanção coletiva, sob pena de quebra de confiança legítima no processo eleitoral e de erosão da segurança jurídica.

A ausência de necessidade de comprovação de dolo ou culpa dos candidatos beneficiados para a imposição da mais grave das sanções eleitorais – a perda do mandato –

representa uma anomalia no sistema de garantias constitucionais, que pressupõe a responsabilidade subjetiva como regra no campo sancionatório.

6 PROPORCIONALIDADE, SOBERANIA POPULAR E SEGURANÇA JURÍDICA NA TUTELA DAS POLÍTICAS DE GÊNERO

6.1 Adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito

O princípio da proporcionalidade, extraído do devido processo legal material e da racionalidade constitucional, exige que a medida estatal seja adequada ao fim, necessária diante de alternativas menos gravosas e proporcional em sentido estrito, por meio de ponderação entre a intensidade da restrição e o benefício constitucional pretendido. Em matéria eleitoral, essa análise deve considerar o impacto sobre direitos políticos, representação e estabilidade institucional.

No contexto das políticas de gênero, a finalidade de promoção de igualdade e representatividade é constitucionalmente relevante. Todavia, medidas sancionatórias de alta intensidade — como a invalidação do DRAP com efeitos sobre mandatos — demandam fundamentação particularmente robusta quanto à necessidade e à impossibilidade de soluções menos gravosas. A cassação de toda a chapa, como única resposta à fraude, pode se revelar desproporcional em casos concretos. A medida não permite graduação: a fraude, ainda que pontual, leva à consequência máxima da anulação de todos os votos e mandatos.

Questiona-se se não haveria medidas alternativas que, sem anistiar a fraude, pudessem punir os responsáveis diretos sem sacrificar o mandato de candidatos inocentes e a vontade dos eleitores que neles votaram. A ausência de tal demonstração pode converter uma política afirmativa em fundamento para respostas punitivas desproporcionais, gerando resultado inverso ao pretendido: deslegitimação social e judicialização permanente do processo político.

6.2 Proteção da soberania popular e da confiança no processo eleitoral

A soberania popular, princípio fundamental da República (art. 1º, parágrafo único, CF), manifesta-se primordialmente pelo voto. A cassação de mandatos eletivos, portanto, não afeta apenas o candidato, mas a própria vontade do eleitorado que nele depositou sua confiança. Nesse quadro, a responsabilização objetiva do partido, com sanções coletivas automáticas, tende a enfraquecer a previsibilidade do sistema e a confiança legítima dos atores eleitorais.

Um modelo constitucionalmente adequado deve fortalecer as políticas de gênero sem comprometer a segurança jurídica do pleito, evitando respostas que, embora bem-intencionadas, produzam externalidades institucionais negativas. A instabilidade gerada pela possibilidade de cassação coletiva, meses ou anos após o pleito, compromete a governabilidade e a própria credibilidade do sistema eleitoral.

7 ANÁLISE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL E PARÂMETROS DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL

7.1 A contradição interna do sistema sancionatório

A jurisprudência do TSE, embora louvável em seu intento de conferir máxima efetividade às políticas de gênero, parece ter adotado um atalho perigoso ao optar pela responsabilização objetiva. Precedentes como os casos de Valença do Piauí (2019) e Jacobina/BA (2022) foram essenciais para consolidar os critérios de identificação da fraude (votação zerada, ausência de campanha etc.), mas a solução sancionatória adotada – a cassação de toda a chapa – merece revisão crítica.

A Súmula 73, ao positivar essa consequência, cristaliza um entendimento que, a pretexto de proteger um bem jurídico (a igualdade de gênero), sacrifica outros de igual envergadura constitucional (a pessoalidade da sanção, a segurança jurídica, a soberania popular expressa no voto). A inelegibilidade, por outro lado, é corretamente direcionada apenas "àqueles que praticaram a conduta ou anuíram a ela", o que demonstra a própria contradição interna do sistema: para a sanção individual de inelegibilidade, exige-se dolo; para a sanção coletiva de cassação, adota-se a responsabilidade objetiva.

Essa inconsistência revela a fragilidade dogmática do modelo. Se para punir individualmente com inelegibilidade é necessário demonstrar participação ou anuência, por que para a sanção mais grave – a cassação do mandato – dispensa-se tal demonstração? A lógica deveria ser inversa: quanto mais gravosa a sanção, maior a exigência de demonstração de responsabilidade individual.

7.2 Critérios mínimos de imputação institucional

Para compatibilizar a efetividade das políticas de gênero com o devido processo eleitoral, propõe-se a adoção de critérios mínimos para imputação institucional ao partido: (i) delimitação clara do fato e do modo de descumprimento; (ii) demonstração de vínculo com a atuação organizacional do partido, seja por ação, seja por omissão relevante; (iii) identificação de elementos que indiquem anuência, direção, incentivo ou falha estrutural; e (iv) motivação específica quanto à escolha da consequência jurídica.

Esses critérios não inviabilizam a tutela das ações afirmativas, mas qualificam a resposta estatal, garantindo que sanções de alta intensidade sejam reservadas a hipóteses em que se demonstre efetiva responsabilidade institucional, e não meramente a ocorrência formal de irregularidade na composição de candidaturas.

7.3 Graduação de consequências e preferência por medidas menos gravosas

A proporcionalidade recomenda que o sistema privilegie, quando suficientes, medidas corretivas e preventivas em detrimento de sanções máximas. Em fase pré-pleito, por exemplo, deve-se estimular a correção do registro e o saneamento da composição, sempre que juridicamente possível, evitando-se que a tutela afirmativa se converta em mecanismo de instabilidade.

Quando o litígio ocorrer no pós-pleito, a opção por sanções coletivas deve ser acompanhada de justificativa reforçada, demonstrando-se a imprescindibilidade da medida e sua adequação diante do impacto sobre a representação. A gradação, com diferenciação entre descumprimento formal e ilícito institucional, contribui para preservar o devido processo eleitoral e a legitimidade da política de gênero.

Uma análise crítica sugere que a Justiça Eleitoral poderia explorar caminhos alternativos, como a responsabilização pessoal e agravada dos dirigentes partidários, a perda de fundo partidário e de tempo de propaganda para a agremiação, e a cassação do diploma apenas dos candidatos comprovadamente envolvidos na fraude, preservando-se o mandato daqueles de boa-fé. Tal abordagem manteria o caráter dissuasório da punição sem violar garantias constitucionais.

8 CONCLUSÃO

A política de reserva mínima de candidaturas por gênero constitui ação afirmativa constitucionalmente legítima, voltada à promoção da igualdade material e ao fortalecimento da cidadania política. Contudo, a sua efetivação deve ser compatibilizada com as garantias do devido processo legal e, de modo específico, do devido processo eleitoral, que impõem limites procedimentais e materiais ao exercício do poder sancionatório estatal.

Retomando o problema de pesquisa, conclui-se que o atual modelo de responsabilização objetiva dos partidos políticos pelo descumprimento das políticas de gênero, que culmina na cassação coletiva de toda a chapa via anulação do DRAP, não é compatível com as garantias constitucionais do devido processo legal, da pessoalidade da sanção e da proporcionalidade.

A jurisprudência do TSE, consolidada na Súmula nº 73, ao prever a cassação de mandatos "independentemente de prova de participação, ciência ou anuência" dos candidatos eleitos, viola o princípio da intranscendência da pena (art. 5º, XLV, CF), fazendo com que a sanção pelo ilícito praticado pela agremiação e por alguns de seus membros atinja candidatos de boa-fé que não concorreram para a fraude. Tal modelo, embora busque a máxima efetividade das ações afirmativas de gênero, o faz ao custo do sacrifício de garantias fundamentais que estruturam o Direito Sancionador em um Estado Democrático de Direito.

A resposta ao problema da fraude às cotas de gênero não pode ser a institucionalização de uma responsabilidade objetiva em matéria sancionatória. A solução constitucionalmente adequada exige a individualização da conduta e da sanção. Assim, indica-se como parâmetros para uma atuação sancionatória mais adequada: (i) a responsabilização civil, administrativa e criminal dos dirigentes partidários que orquestraram a fraude; (ii) a aplicação de severas sanções ao partido, como a perda de Fundo Partidário e de tempo de propaganda; e (iii) a cassação do registro ou diploma apenas dos candidatos comprovadamente envolvidos no ilícito, seja por participação direta ou por anuência, preservando-se os mandatos dos demais e, consequentemente, a soberania popular expressa nos votos a eles conferidos.

Conclui-se, assim, que a tutela das políticas de gênero deve se orientar por critérios de imputação institucional e por fundamentação reforçada na escolha de consequências jurídicas, privilegiando-se respostas graduadas e constitucionalmente proporcionais. Somente desse modo será possível conciliar, de forma legítima, a efetividade das ações afirmativas com a integridade das garantias fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6023:2025**. Informação e documentação — Referências — Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2025.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6028:2021**. Informação e documentação — Resumo — Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 10520:2023**. Informação e documentação — Citações em documentos — Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
- BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 73**. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador**. *Resenha Eleitoral*, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- LEGALE EDUCACIONAL. **Legitimidade do Processo Eleitoral: Princípios e Garantias Constitucionais**. *Legale Blog*, São Paulo, 7 set. 2025. Disponível em: <https://legale.com.br/blog/legitimidade-do-processo-eleitoral-principios-e-garantias-constitucionais/>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- POLITIZE. Inciso XLV – **Princípio da intranscendência da pena. Politize!**, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-quinto/principio-da-intranscendencia-da-pena/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

É PRECISO RECONSTRUIR A DEMOCRACIA BRASILEIRA?

IS IT NECESSARY REBUILD A BRAZILIAN DEMOCRACY?

Clarissa Fonseca Maia¹

RESUMO: Trata-se de um breve ensaio crítico que se propõe a refletir sobre a real necessidade de mudanças profundas no sistema eleitoral e na política para melhorar a democracia. Questiona-se até que ponto medidas disruptivas na legislação e na governança eleitoral poderiam comprometer o perfil de estado democrático brasileiro traçado na Constituição Federal de 1988, fazendo destas mudanças radicais não o remédio, mas o próprio veneno à estabilidade e autenticidade do regime. No primeiro item evidencia-se o caráter meramente instrumental que o sistema eleitoral deve representar, afirmando-se que é a democracia, com o modelo traçado pelos valores que esta erige na sua formulação normativa constitucional, o que molda a legislação eleitoral, e não o contrário. Em seguida, busca-se através da observação sobre a superação dos momentos de crise política após a redemocratização, a confirmação da hipótese lançada que questiona o imperativo de refundar a democracia brasileira, atentando-se, porém, às ameaças provocadas pela atual campanha de desinformação que ataca a governança eleitoral e o sistema de votação eletrônica.

Palavras-chave: Democracia. Governança Eleitoral. Reforma Eleitoral. Desinformação.

ABSTRACT: This is a brief critical essay that aims to reflect on the real need for profound changes in the electoral system and in politics to improve democracy. It questions to what extent disruptive measures in electoral legislation and governance could compromise the profile of the Brazilian democratic state as outlined in the 1988 Federal Constitution, making these radical changes not the remedy, but the very poison to the stability and authenticity of the regime. In the first section becomes evident the merely instrumental character that the electoral system should represent, asserting that it is democracy, with the model outlined by the values it establishes in its constitutional normative formulation, that shapes electoral legislation, and not the other way around. Next, through observation of the overcoming of moments of political crisis after redemocratization, the essay seeks to confirm the hypothesis that questions the imperative of refounding Brazilian democracy, paying attention, however, to the threats posed by the current disinformation campaign attacking electoral governance and the electronic voting system.

Keywords: Democracy. Electoral Governance. Electoral Reform. Disinformation.

¹ Doutora e Mestre em Direito Constitucional (UNIFOR). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Advogada, pesquisadora e Membro da ABRADPEI. Autora do livro “Jurisdição e Soberania Popular”. E-mail: clarissafonseca@ccm.uespi.br. Endereço do Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7115683478596062>. ID Lattes: 7115683478596062.

INTRODUÇÃO

Após completos mais de 35 anos de promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, dos quais já se passaram 18 pleitos eleitorais, dentre eleições gerais e municipais, desde a sua vigência, pode-se constatar que a ordem constitucional presente já é reconhecida como o mais longo período democrático, desde a Proclamação da República.

Contudo, embora se reconheça a estabilidade e sucesso das eleições ocorridas sob a égide da Constituição Cidadão, não há como negar que muitos foram os desafios e crises vivenciadas nestes anos, razão a qual, mesmo se certificando da validade de todos os pleitos já realizados, ainda que com eventuais anulações de mandatos por abuso de poder, a sociedade, a imprensa e a opinião pública majoritária parecem não se satisfazerem das normas e do sistema eleitoral posto, haja vista o constante reclame por reformas políticas, críticas à legislação e, sobretudo mais recentemente, ataques à governança eleitoral.

Desta forma, muitos são os chamados e provocações por uma reconstrução da democracia e renovação da política nos mais diversos ambientes de discussão pública, inclusive acadêmicos. Porém, é de se questionar se, de fato, mudanças abruptas e estruturais são realmente válidas, pois ao se cogitar refundar a democracia, pressupõe-se a completa ruína de algo que fracassou. Assim sendo, sobre este aspecto há de se refletir: no Brasil atual vivencia-se ou não um estado democrático de direito? Existem eleições livres, periódicas e seguras? O sufrágio é universal, secreto e de igual valor para todos?

Com efeito, nos últimos anos, acompanhou-se diuturnamente nos meios de comunicação nacional escândalos de corrupção envolvendo atores políticos de variadas agremiações partidárias em esquemas de financiamento privado oficial e extraoficial de campanhas eleitorais, nos quais se revelaram, indubitavelmente, falhas no programa de representatividade política estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação eleitoral ordinária.

A desilusão com a efetivação das promessas constitucionais e essa desconexão representativa levou ao descrédito da sociedade com os interesses verdadeiramente republicanos.

Assim, de maneira geral e como forma de negação, a população tem se rebelado contra o estado e a política, inicialmente por meio da fala de “demonização da política” direcionado aos mandatários e/ou partidos políticos, mas agora também destinados às próprias instituições,

inclusive aquelas cujo discurso e racionalidade é técnico e jurídico, como o Supremo Tribunal Federal e a governança eleitoral, através da Justiça Eleitoral especializada.

Desta forma, presencia-se nos cidadãos brasileiros uma espécie de fuga da razão, centrada no alívio que a culpa sobre o inimigo e o estado podem proporcionar ao indivíduo centrado exclusivamente nos seus interesses privados, ou na ideologia que o acolha e o console dentro das suas predileções.

Com efeito, para se afastar do compromisso de responsividade próprios à uma democracia, qualquer reflexão um pouco mais aprofundada põe em risco o consolo da negação e a estratégia de imputar a culpa exclusiva dos desvios a uma instância que, paradoxalmente, por ser descrita de maneira tão genérica, apresenta-se na maioria das vezes como uma categoria despersonalizada. Basta reclamar da classe política, do partido e/ou ideologia inimiga, do STF e da Justiça Eleitoral, para que em segundos, o dever de analisar e ponderar racionalmente sobre os fatos desapareça.

Nas situações como a relatada a tendência é a polarização do debate, com a escolha e filiação a pontos de vista binários que, de alguma medida, protege os eleitores em um dos lados escolhidos e os livra da necessidade de cogitar sobre as nuances presentes em qualquer das posições que se deseja seguir. Revelam-se, então, os maniqueísmos, radicalismos e soluções rasas tão comuns em momentos de instabilidade.

Não por acaso, em períodos de crises como tais, a disposição às rupturas, reformas, ou até mesmo ao retorno de situações que negam o Estado de Direito são tão sugestivas aqueles que se colocam irredutíveis ao projeto de se manterem afastados de uma análise reflexiva e responsiva sobre os fatos, sendo estes os mais facilmente manipulados por figuras populares, caricatas e “heroicas”, tão comuns nas redes sociais, que se dispõem a propagar os discursos extremados e reducionistas que tanto lhes conforta e acolhe.

Portanto, em que pese o olhar atento e a disposição aberta por discussões, pesquisas e experimentos que busquem aperfeiçoar a política e as eleições, é tempo, sobretudo, de se perceber os ganhos, as virtudes e a evolução da democracia nestes anos sob a égide da ordem constitucional de 1988, não para fugir dos problemas relacionados às fragilidades e defeitos que ainda persistem neste modelo, mas para identificar de forma real o que já se conquistou e quais ainda são os desafios que persistem, mas sem se deixar cair na armadilha da negação do sistema e da demonização da política.

Assim, propõe-se neste breve ensaio, descrever e refletir sobre as conquistas e desafios enfrentados pela democracia brasileira, com uma visão realista, mas igualmente otimista, sustentada na hipótese de que, apesar das falhas do sistema que justificam muito das suas

críticas, e mesmo se reconhecendo a existência de um vasto campo para melhoria e aperfeiçoamento, não é correto se pensar em refundar a democracia brasileira, pois a tarefa de reconstrução pressupõe um fracasso e/ou extinção de um modelo e se há algo que se possa afirmar com muita segurança, dada a sua constatação fática, é que desde a redemocratização na década de 80 até os dias de hoje, o Brasil é, de fato, um estado democrático de direito.

1 O PAPEL DO SISTEMA ELEITORAL PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Inicialmente, deve-se lembrar que a democracia não é um sistema perfeito, pois é vivenciada por pessoas comuns que padecem da fragilidade e dos vícios inerentes a sua própria condição humana. Desta forma, convém estabelecer *a priori* que, embora recomendada, a idealização sobre a definição e característica de um modelo de democracia é na verdade uma utopia.

Segundo BOBBIO (2000, p. 74), “a democracia é um sistema político que pressupõe o dissenso”, contudo, ressalta o autor, “ela requer o consenso apenas sobre um único ponto: sobre as regras da competição”. Consequentemente, a primeira exigência para um estado democrático é a previsão segura de regras que estabeleçam o jogo democrático, ou seja, a existência de um sistema eleitoral cujas leis não comportem muitas dúvidas na sua aplicação e sejam estas pré-definidas antes de se iniciar a disputa eleitoral.

Portanto, longe de ser um fim em si mesmo, a definição de um sistema eleitoral é apenas o instrumento para consecução de um estado democrático que, independentemente de quais sejam as escolhas dos seus cidadãos, deve garantir a preservação da multiplicidade de vontades, a liberdade e a possibilidade de mudanças, conforme haja as eleições periódicas previamente estabelecidas para essa finalidade.

Partindo-se dessa caracterização minimalista sobre o sistema eleitoral brasileiro é possível traçar algumas ambições factíveis ao aprimoramento das eleições no Brasil, tais como, i) maior segurança e estabilização da legislação eleitoral; ii) que as normas eleitorais, incluindo-se as resoluções da justiça eleitoral e a jurisprudência, sejam conhecidas de todos os envolvidos na disputa antes de iniciado o processo, não apenas pela adoção do princípio da anterioridade eleitoral no que se refere a legislação formal; iii) que estas normas se adequem a realidade democrática brasileira, pois é a democracia que rege o direito eleitoral e não o contrário; iv) que haja meios aptos a garantir a autenticidade do processo, por consequência, que haja fiscalização efetiva e controle eficiente a coibir os vícios, as fraudes e os abusos que porventura maculem a vontade genuína do eleitor.

Ao verificar o cenário político atual é preciso refletir com parcimônia e seriedade sobre o que pode ser feito para melhorias nos pontos acima destacados, sem que haja mudanças abruptas capazes de comprometer o perfil democrático adotado pela Constituição Federal de 1988. Por conseguinte, em paralelo à ideia esboçada sobre os elementos necessários a um bom sistema eleitoral, pode-se sugerir algumas mudanças que indicam o aprimoramento do seu regime jurídico, tais como, um maior cuidado na técnica legislativa das regras eleitorais, para que não sejam usados conceitos relativos e metajurídicos de forma indeterminada, favorecendo uma aplicação voluntarista do seu intérprete e provocando instabilidade no ordenamento.

Em consequência, deve-se primar pela eficácia abrangente do princípio da anterioridade eleitoral, também e especialmente no que se refere à jurisprudência, haja vista se observar com regular constância que respostas às consultas eleitorais podem causar mudanças paradigmáticas de entendimentos, provocando rupturas em concepções até então consolidadas².

Da mesma forma, percebe-se que Resoluções Eleitorais, em alguns casos, fugiram da sua caracterização meramente subsidiária e complementar à lei eleitoral, pois foram capazes de inovar o ordenamento jurídico criando e alterando direitos sem correlacioná-los precisamente a uma fonte normativa primária e preexistente. Sobre este aspecto, agrava-se o fato de que, nos termos do artigo 109 da Lei 9504/99, as Resoluções do TSE podem ser expedidas até o dia 05 de março do ano eleitoral.

Também é válido que haja sempre uma melhoria e ampliação da fiscalização e dos mecanismos de controle contra os vícios e abusos no processo eleitoral por parte da governança eleitoral, tornando-os mais eficazes para que a detecção do ilícito eleitoral afaste da disputa o infrator a tempo de garantir, na medida do possível, a integridade do pleito e do seu resultado.

Como pode se perceber, as mudanças necessárias ao aprimoramento do sistema eleitoral brasileiro, longe de exigir mudanças abruptas e radicais no sistema, são plenamente factíveis de se realizar, mas, ao contrário do que se possa aparentemente supor, não são tão simples de serem efetivas, pois impõe a difícil tarefa de serem implementadas sem comprometer as características essenciais do perfil de democracia brasileira descrito na Constituição Cidadão.

Destarte, antes de tudo, deve-se lembrar que no aspecto político o Brasil se identifica como uma democracia plural, que respeita e confere o direito de representatividade das

² Observamos que, por meio de respostas às consultas eleitorais, o TSE quebrou paradigmas de interpretação de forma abrupta, que passaram a ter efeitos normativos gerais com força de lei, pois foram estas transformadas em resoluções do Tribunal. Isto foi o que aconteceu, por exemplo, com as respostas à Consulta n. 715 sobre verticalização das eleições e a Consulta n. 1398 sobre fidelidade partidária, as quais resultaram na Resolução n. 20993/2002 e na Resolução n. 22.610/2007, respectivamente.

minorias, defendendo ações em favor da diversidade e da diminuição das desigualdades regionais. Por esta razão, emprega-se neste modelo eleitoral o sistema proporcional- que tem por finalidade possibilitar a participação política das minorias - e a limitação constitucional a quantidades mínimas e máximas de parlamentares por estado federado, para se resguardar uma certa proporcionalidade no Congresso Nacional com vistas a representatividade dos interesses das regiões menos desenvolvidas.

Estes fatores acima descritos e outros que também podem ser apontados para a caracterização do perfil democrático brasileiro, não podem ser desprezados em qualquer que seja a fórmula de arranjo jurídico almejada, a não ser que a aludida reforma política pretenda, na verdade, a refundação de um novo ordenamento constitucional no qual a pluralidade e o respeito a participação das minorias não sejam mais valores essenciais.

Portanto, a despeito da possibilidade de aprimoramento sobre algumas questões, como as ora sugeridas e outras igualmente pontuais acerca do sistema, da legislação e da governança eleitoral, entende-se que reformas estruturais que pressuponham a refundação da democracia, além de não serem necessárias, podem ser perigosas e inoportunas, especialmente se neste novo modelo não se privilegiar corretamente o perfil democrático do estado brasileiro descrito na Constituição Federal de 1988.

2 OS AVANÇOS, A EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Conforme proposto como objetivo central desta reflexão, mais do que lançar novas fórmulas e soluções fáceis para reformar a democracia e renovar a política no país, busca-se analisar os desafios e os avanços enfrentados pelo Brasil desde a redemocratização na década de 1980 até os dias atuais. Desta maneira, convém que neste momento do ensaio seja possível examinar e pensar sobre a estabilidade e qualidade do sistema eleitoral brasileiro.

Neste sentido, é possível observar que no decorrer destes anos a governança eleitoral tem funcionado e se modernizado ainda mais a cada pleito, tornando-se mais presente e eficiente. Existem falhas, por óbvio, a fiscalização, o controle dos vícios e abusos de poder que ainda podem comprometer a autenticidade das eleições dificilmente conseguirão ser totalmente afastados. Mas certamente a tarefa para enfrentá-los não deve passar só pelo controle e pela coação do estado.

É fundamental que os *players* do processo, e principalmente, os eleitores se conscientizem do seu papel nesta empreitada. Até mesmo por que, a falsa crença e a pretensão de ser a Justiça Eleitoral a solução para os problemas da política revela-se também como a própria causa da sua disfuncionalidade, conferindo-lhe uma hipertrofia que, independentemente dos acertos em relação aos seus propósitos, pode acabar exorbitando as suas competências e tutelando de forma indevida as disputas políticas.

A legislação eleitoral, em certa medida, também tem cumprido a sua função, pois embora não esteja imune aos casuísmos e populismos dos legisladores ordinários, como frequentemente se observa em relação a projetos de leis e de emendas que são verdadeiros monstros, felizmente estes não são levados a frente, pois, como já dito, a Constituição Federal de 1988 fornece um arcabouço normativo bem descritivo sobre o perfil e as características da democracia brasileira. Por isso, o constrangimento constitucional causado a estes inventos faz com que muitos destes projetos não sejam aprovados, ou sequer pautados nas Casas Legislativas, servindo apenas para produzir discursos populistas nas redes sociais dos parlamentares que os defendem.

Mesmo quando inadvertidamente possam vir a ser aprovados no Congresso Nacional, a jurisdição constitucional brasileira tem respondido satisfatoriamente com o seu papel contramajoritário, graças a legitimidade conferida às minorias para acionar o controle de constitucionalidade e também em razão da prescrição normativa dos princípios constitucionais que regem o estado brasileiro, cuja eficácia é reconhecida para autorizar o Supremo a agir conforme sua missão de guardião da Constituição contra as ocasionais “tirantias da maioria”.

Assim, apesar de terem sido muitos os desafios enfrentados para a consolidação do estado democrático brasileiro, de uma forma geral pode-se afirmar que o projeto de estado defendido pela Constituição Cidadã de 1988 tem se saído vitorioso, tal qual se pode perceber em uma rápida reflexão sobre os diferentes momentos políticos vivenciados nos últimos quarenta anos no Brasil em que este modelo foi posto à prova, senão, veja-se:

Já no início da década de 1980 na transição do período autoritário para democracia quando eleito, Tancredo Neves, ainda de forma indireta, como o primeiro Presidente da República fora do regime militar, este veio a falecer antes mesmo de ser empossado. Embora a situação tenha sido extremamente dramática, haja vista também o fato do Vice-Presidente, a rigor, não estar autorizado a naturalmente substituir o Presidente, pois igualmente não havia sido empossado, verificou-se naquele momento uma coalizão das forças políticas em nome da estabilização do ambiente para o retorno pacífico da democracia.

Por essa razão, o Vice-Presidente, José Sarney, assumiu pacificamente a condição de Presidente da República. Entretanto, esse período foi caracterizado por uma forte crise financeira e social provocada pela hiperinflação, que comprometeu bastante a aprovação do governo e a popularidade do Presidente Sarney. Porém, mesmo com todas as dificuldades econômicas, os compromissos políticos firmados para eleição e instalação da Assembleia Nacional Constituinte foram seguidos, resultando na promulgação da Constituição Cidadão em 05 de outubro de 1988.

Desta forma, no ano seguinte à vigência da Constituição, realizou-se a primeira eleição direta para Presidente da República, desde o golpe militar de 1964, resultando na vitória de Fernando Collor de Mello. Contudo, no meio do seu mandato e por meio de forte pressão popular, o Presidente sofreu impeachment. Embora a situação tenha representado uma ameaça a manutenção do regime, haja vista o perigo que forças reacionárias oportunistas ainda muito presentes naquele ambiente poderiam causar, verificou-se no que se seguiu o cumprimento natural do roteiro traçado na Constituição de 1988 para esta exceção: o STF manteve a posição recomendada de autocontenção, respeitando a decisão política de cassação do Presidente; o Congresso Nacional buscou coalizão para garantir governabilidade ao Vice-Presidente, Itamar Franco, e este foi obediente ao cumprir apenas os anos restantes de um mandato tampão, permitindo pacificamente novas eleições no período subsequente, sem qualquer alteração do calendário eleitoral.

Na sequência, durante os oito anos de mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a estabilidade do novo plano econômico possibilitou um governo de coalizão. Neste período há um considerável avanço na governança eleitoral, que pôde se expandir construindo seus próprios prédios, antes cedidos precariamente pelas Justiças Estaduais, e que pôde formar o seu quadro próprio de servidores concursados e altamente qualificados, deixando de ser caracterizado como órgão transitório e subsidiário, circunscrito ao funcionamento nos períodos eleitorais, para se firmar como uma estrutura que além de viabilizar os pleitos, também pensa, programa, moderniza e aprimora o processo eleitoral de forma permanente.

Diante deste aprimoramento da Justiça Eleitoral pode-se chegar, então, às eleições de 2002, primeiro pleito nacional em que todos os eleitores do país puderam escolher o Presidente da República pela urna eletrônica. Este período é, sem dúvida, um dos marcos mais bem sucedidos para a democracia brasileira, porquanto já naquele pleito foi possível comprovar a eficiência, a segurança e a confiabilidade do sistema de votação eletrônico, seja pelo trabalho louvável dos servidores da governança eleitoral e dos partidos políticos em geral, que atuaram fortemente para informar e tranquilizar a população sobre a segurança das urnas, seja pelo que

foi atestado pelo próprio resultado daquele pleito, no qual o candidato de oposição ao governo saiu-se vitorioso e a transição de poder foi realizada de forma pacífica e ordeira, sem questionamentos quanto a veracidade e a validade do processo e das urnas eletrônicas.

Registrou-se, assim, o fim de uma era que representou a história das eleições no Brasil, desde quando ainda colônia de Portugal, e que marcou profundamente os diversos momentos políticos do país, nos quais a fraude no escrutínio era tão presente e traumática, que subjugava o eleitor ao descrédito e desvalor em relação a democracia, permitindo a instauração de sucessivos governos autoritários.

Destarte, mesmo após a redemocratização e a vigência da Constituição Federal de 1988, permanecia em suspeita a veracidade do escrutínio diante de longos e às vezes conturbados períodos de apuração dos votos. Também, sobretudo nas regiões mais pobres e periféricas do país, persistia o temor no imaginário popular sobre a possibilidade de rastreamento do voto, contribuindo para que se mantivesse presente as estruturas oligárquicas de poder do coronelismo e do voto de cabresto.

Felizmente, após o sucesso do sistema eletrônico nas eleições de 2002, seguiram-se pleitos nos quais a urna eletrônica foi sendo cada vez mais compreendida e creditada pelos eleitores, que puderam, enfim, assegurar-se da impossibilidade de identificação e rastreamento do seu voto. Por esta razão, verificou-se no decorrer dos anos, especialmente nas eleições municipais e sobretudo nas pequenas cidades interioranas de estados periféricos como o Piauí, a ruína de vários projetos oligárquicos ainda oriundos do coronelismo.

Embora não de forma determinante, mas em alguma medida, a confiabilidade no sigilo das urnas eletrônicas pode também ter contribuído para ascensão da primeira mulher Presidenta da República, mesmo em um país profundamente marcado pelo machismo e pela misoginia, sobretudo na política, onde a violência política contra as mulheres candidatas ainda é fortemente presente.

Assim é que, diante da reconhecida consolidação e evolução da democracia brasileira, pode-se igualmente suportar mais um processo de impeachment de Presidente da República, embora não mais com o reforço maciço da população, mas com a opinião pública extremamente dividida e polarizada, ao ponto de ainda hoje este processo ser compreendido por alguns como um “golpe parlamentar”.

Apesar disso, as eleições, mais uma vez ocorreram conforme o calendário eleitoral e a polarização observada no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff se refletiram em um processo violento em que a principal liderança da esquerda foi presa e impedido de participar

das eleições, e o candidato que se apresentou como alternativa de mudança para a direita sofreu um atentado de morte.

Contudo, a maior ameaça à democracia apresentada em 2018, sem dúvida alguma, não se resumiu a violência sofrida por ambos os líderes políticos de então. Ocorreu, sobretudo, com a ascensão, facilitação e promoção da desinformação (*fake news*) em um ambiente que é praticamente intangível a qualquer espécie de controle público e estatal, mas que, entretanto, é totalmente dominado e dirigido pelos interesses segmentados dos seus controladores, as *big techs*, pois são estas que, através de uma lógica algorítmica não compartilhada, monopolizam o tráfego e a priorização de postagens aos seus usuários.

A desinformação não foi novidade no processo eleitoral. Sempre a mentira eleitoral e a propaganda negativa foram expedientes muito comuns nas disputas políticas no Brasil, sendo até então suportadas pela legislação e pela governança eleitoral, com uma posição libertária ou minimamente interventiva.

Entretanto, a forma como a desinformação se apresentou nos últimos anos, especialmente através da internet e da propagação das redes sociais, contou com predicados que são muito perigosos para a estabilidade democrática, pois além de serem extremamente difíceis de ser controlados e fiscalizados pela governança eleitoral para garantir a necessária paridade de armas entre as candidaturas, como acontece com os tradicionais meios de comunicação e propaganda eleitoral, centram-se não apenas nas candidaturas, mas também na propagação de *fake news* direcionadas contra a governança eleitoral e, por consequência, atacando à própria legitimidade democrática.

Assim é que se presenciou em diversos países do mundo, com os mais diferentes contextos e culturas políticas, a propagação inflacionada de discursos antissistema, nos quais o principal alvo é a legitimidade das instituições de estado e a veracidade do escrutínio eleitoral.

Desta forma, os candidatos que se dizem *outsiders*, negam a política, ainda que se sujeitando aparentemente ao seu processo, pois caso eleitos, se acham autorizados a governar tensionando constantemente os limites dos demais poderes constituídos, pois defendem estar supostamente aprovados pela vontade da maioria, que inclusive é inflamada a todo momento pelo predomínio do discurso e da aparente aprovação manipulada nas redes sociais. Por outro lado, no caso de não serem eleitos, com ainda mais razão esses candidatos antissistema questionam diretamente a validade do escrutínio, instigando os seus apoiadores a não aceitar o resultado das eleições, através daquilo que descrevem ser a confirmação de uma suposta manipulação dos políticos que servem ao sistema.

Nessa hipótese, a desinformação deixa de ser uma manifestação livre da palavra e do pensamento para se transformar em verdadeira arma política para a instabilidade institucional e para o emprego irracional da violência física, como se apresentou no atentado ao Capitólio em 06 de janeiro de 2021 nos Estados Unidos da América e no ataque aos prédios do Palácio do Planalto, Congresso Nacional e do STF em 08 de janeiro de 2023.

Entretanto, apesar de tudo, a democracia, as instituições do estado e o sistema eleitoral brasileiro seguem resistindo e sendo exemplo para o mundo, especialmente após encerrado o processo de julgamento da tentativa de golpe de estado no STF, que levou à condenação das autoridades públicas envolvidas nesta insurreição, a despeito de pressões políticas internas e externas contra a Suprema Corte e os seus Ministros.

CONCLUSÃO

Do que foi exposto nesta breve reflexão, pode-se concluir que a ideia de reconstruir a democracia brasileira, no sentido de refundar a sua trajetória e de mudar a sua direção, não deve ser propriamente algo tão almejado, sob pena de que a eventual idealização de um modelo perfeito, acabe comprometendo a percepção dos ganhos já obtidos pela consolidação da ordem constitucional de 1988.

Por óbvio, é sempre válida a crítica sobre as falhas do sistema e a vigilância constante em relação às possíveis disfuncionalidades institucionais, sobretudo no que se refere a atuação dos mandatários políticos e demais *players* envolvidos no processo eleitoral, pois sempre é possível melhorar aquilo que já é bom.

Entretanto, antes de se pensar em reformas substanciais ao sistema eleitoral, o que reclama mais cuidado neste momento é a preservação e a proteção da governança eleitoral, pois as agressões à Justiça Eleitoral promovidas especialmente pela disseminação de *fake news* acerca da confiabilidade e segurança das urnas eletrônicas são capazes de causar danos mais graves ao regime, porquanto não se tratam de apenas críticas ou meras especulações ao sistema de votação, mas sim da construção de narrativas sistematizadas e cuidadosamente pensadas como estratégia para formação de um discurso anárquico e disruptivo direcionado especificamente ao ataque àquilo que é a nota essencial da democracia: a legitimidade das eleições.

Destarte, a estrutura que edifica o estado democrático é a crença na legitimidade do processo eleitoral. A história do Brasil nos últimos 40 anos é testemunha que, apesar de

reiteradas situações de crise e instabilidade política, o regime foi mantido, graças ao compromisso inegociável de realização do calendário eleitoral e da temporariedade fixa dos mandatos representativos, devidamente gerenciados pela Justiça Eleitoral.

Portanto, embora as críticas devam sempre existir em qualquer debate político, especialmente no que se refere à qualidade das instituições para promoção da *accountability* necessária e permanente ao aprimoramento do sistema, por outro lado, entende-se também imprescindível a proteção, defesa e cuidado com a governança eleitoral através da participação colaborativa dos partidos políticos, candidatos, imprensa e demais segmentos da sociedade civil, no sentido de combater a desinformação, sobretudo aquelas *fake news* que militam contra a credibilidade das urnas eletrônicas, já que estas não são apenas simples mentira eleitoral suportáveis, mas um atentado direcionado à garantia de autenticidade do pleito, com potencial de macular a legitimidade das eleições e, por consequência, capaz de arruinar a esperança dos eleitores em dias melhores obtidos pela escolha popular no processo democrático.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed., 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAIA, Clarissa Fonseca. **Jurisdição e soberania popular**: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MORAES FILHO, José Filomeno. Reforma e pluralismo político. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (Org.). **Democracia, direito e política**: estudos em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006. p.237-241.

VALENTE NETO, José. A evolução político-eleitoral no Brasil. **Pensar** - Revista do Centro de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 9, n. 9, p. 82-88, fev. 2004.

DA PRESUNÇÃO DE IRREGULARIDADE À REFORMA SISTÊMICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DO PROCESSO

0608348-57.2022.6.26.0000.

FROM THE PRESUMPTION OF IRREGULARITY TO SYSTEMIC REFORM: A CRITICAL ANALYSIS OF CAMPAIGN FINANCE REPORTING IN LIGHT OF CASE 0608348-57.2022.6.26.0000.

Samuel de Oliveira Barbosa¹

RESUMO: O presente artigo científico tem como objetivo analisar criticamente a sistemática de análise das prestações de contas eleitorais, demonstrando como a rigidez formal e a ausência de uma análise contextualizada podem levar a graves injustiças. A metodologia empregada é o estudo de caso, debruçando-se sobre o Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP). Os resultados revelam que a estrutura processual se mostrou inadequada para lidar com a vulnerabilidade de um candidato sem suporte partidário. Como conclusão, o estudo propõe uma evolução jurisprudencial e normativa em duas vias. A primeira, voltada à Justiça Eleitoral, sugere a criação de um Observatório de Contas, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas preditivas e a elaboração de um manual técnico vinculante. A segunda, de forma central, propõe a instituição da corresponsabilidade dos partidos políticos no processo, como condição para uma fiscalização mais justa, proporcional e eficaz.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Prestação de Contas. Dívida de Campanha. Corresponsabilidade Partidária. Estudo de Caso.

ABSTRACT: This scientific article aims to critically analyze the system of campaign finance reporting analysis, demonstrating how formal rigidity and the absence of a contextualized analysis can lead to serious injustices. The methodology used is a case study, focusing on the Campaign Finance Reporting Case No. 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP). The results reveal that the procedural structure proved inadequate to address the vulnerability of a candidate without party support. In conclusion, the study proposes a jurisprudential and normative evolution on two fronts. The first, aimed at the Electoral Justice system, suggests the creation of an Accounts Observatory, the development of predictive technological tools, and the elaboration of a binding technical manual. The second, centrally, proposes the establishment of

¹ Advogado. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP/TRE-SP) e pela Escola Paulista da Magistratura (EPM/TJSP). Pós-graduado em Direito Público. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP (81ª Subseção de Mauá) e Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP (Seccional). E-mail:samuel.adv.barbosa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6202-9227>.

Lattes:https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=0178F175DA1823B36581A28047AE0F8D

the co-responsibility of political parties in the process, as a condition for a fairer, more proportional, and effective oversight.

Keywords: Electoral Law. Campaign Finance Reporting. Campaign Debt. Party Co-responsibility. Case Study.

1 INTRODUÇÃO

A prestação de contas no Direito Eleitoral brasileiro situa-se em uma encruzilhada: de um lado, a necessidade imperativa de um controle rigoroso para garantir a transparência e a isonomia da disputa; de outro, o risco de um formalismo excessivo que, ao ignorar a realidade material dos candidatos, produz decisões desproporcionais e juridicamente questionáveis.

A justificativa deste trabalho reside na urgência de debater essa tensão, ressaltando a relevância de uma análise que transcenda a mera verificação contábil e alcance o contexto fático em que a campanha se desenvolveu. A **justificativa e relevância** deste trabalho residem na urgência de debater essa tensão.

A **relevância do tema** se manifesta na necessidade de superar uma análise meramente contábil, que muitas vezes falha em diferenciar a má-fé do despreparo técnico, especialmente em um cenário de crescente desigualdade de recursos entre os candidatos. O sistema atual, ao presumir a irregularidade a partir de falhas formais, pode punir severamente o candidato hipossuficiente e abandonado por seu partido, aprofundando a desigualdade que a própria legislação eleitoral busca combater.

O objetivo principal é demonstrar, por meio de um estudo de caso aprofundado, como a sistemática atual de responsabilização na prestação de contas é falha, especialmente ao isolar o candidato como único garantidor da regularidade, enquanto ignora a omissão de um ator fundamental: o partido político². A candidatura, afinal, é um ato que se perfaz obrigatoriamente sob a égide de uma agremiação, e a ausência de suporte partidário não pode ser tratada como um mero detalhe, exigindo uma análise mais justa e contextualizada para evitar a desproporcionalidade das sanções.

“Por último, é importante também destacar que a aspiração pela implantação de um sistema de responsabilidade dos partidos políticos mais efetivo transita na contramão da tendência legislativa das últimas décadas que, como visto, vem erguendo um sistema de proteção e impunidade em torno dessas

² Mônica Campos de; BATINI, Silvana. Responsabilização dos partidos políticos. In: **10 Medidas Contra a Corrupção**. [S. l.]: Ministério Público Federal, [202?].

entidades. Porque são diretamente afetados pelas mudanças, os legisladores tendem a buscar proteção em uma legislação permissiva e liberal, e as mudanças trazidas pela Lei nº 13.165 /2015 são mais um exemplo disso”.

Analisaremos o Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000³, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), não para rediscutir seu mérito, já transitado em julgado, mas para utilizá-lo como um espelho das disfunções do sistema. A partir dele, proporemos uma reforma sistêmica, focada não apenas na corresponsabilidade partidária, mas também no aprimoramento dos próprios mecanismos de fiscalização da Justiça Eleitoral.

Analisar criticamente como a ausência de suporte técnico e jurídico por parte do partido político impacta a capacidade do candidato de cumprir as exigências formais da Justiça Eleitoral.

Propor uma evolução jurisprudencial e normativa que institua a **corresponsabilidade dos partidos políticos**, condicionando o acesso a fundos públicos ao dever de oferecer suporte mínimo a seus candidatos.

Sugerir o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização da Justiça Eleitoral, com o uso de tecnologia e análise preditiva para focar no combate a fraudes reais, em vez de meras inconsistências formais.

2 DA PRESUNÇÃO DE IRREGULARIDADE AO CONTEXTO FÁTICO-JURÍDICO

O cerne da controvérsia na prestação de contas repousa, historicamente, na dificuldade de diferenciar a mera falha formal da má-fé ou do ilícito de desvio de recursos. O sistema atual, por vezes, opera sob uma presunção de irregularidade que onera desproporcionalmente o candidato hipossuficiente de meios técnicos.

2.1 O Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade na Prestação de Contas

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem evoluído no sentido de flexibilizar o formalismo excessivo, reconhecendo que pequenas falhas ou irregularidades que não comprometam a transparência ou não superem um percentual relevante do total movimentado devem ser resolvidas com ressalvas, e não com a desaprovação. No entanto, o

³ Processo de prestação de contas sendo este patrono na época o candidato processo nº 0608348-57.2022.6.26.0000

desafio persiste em casos de maior volume nominal, onde a presunção de dano ao erário ou de utilização de Recurso de Origem Não Identificada (RONI) opera com grande força.

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)⁴ e a Resolução TSE nº 23.607/2019⁵ estabelecem o arcabouço normativo que, embora detalhado, cria uma verdadeira armadilha para candidatos sem estrutura. A complexidade do SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais), a exigência de documentos fiscais específicos e a rigidez dos prazos contrastam diretamente com a realidade de campanhas modestas, tocadas muitas vezes pelo próprio candidato ou por voluntários sem formação técnica.

2.2 A Finalidade Teleológica da Prestação de Contas e seus Limites

A exigência de prestação de contas, conforme delineada pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.504/1997, possui uma finalidade teleológica clara: assegurar a transparência, a moralidade e a isonomia no processo eleitoral. Trata-se de um instrumento de *accountability*, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle verifiquem a origem e o destino dos recursos que financiam a atividade política, coibindo o abuso de poder econômico e o "caixa dois"⁶.

Art. 30-A da Lei nº 9.504/97

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para **apurar o uso de recursos de campanha eleitoral em desacordo com as normas estabelecidas nesta Lei.**

§ 2º Julgada procedente a representação, **ainda que após a proclamação dos eleitos, o diploma será cassado**, e, se for o caso, a respectiva **candidatura não será deferida.**

Sua Importância: Este artigo estabelece a sanção máxima (cassação) para o uso de dinheiro ilícito (caixa dois) e recursos não contabilizados, que é a principal forma de abuso do poder econômico no financiamento de campanha.

2.3 Distinção entre Irregularidade Formal e Ilícitude Grave

⁴ **Lei:** BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, p. 20601, 1 out. 1997.

⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 245, p. 11, 20 dez. 2019.

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 10408, Acórdão de 20/09/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: DJE, Tomo 237, de 09/12/2016, p. 77. Julgamento sobre aplicação do Art. 30-A e responsabilidade de partido.

A jurisprudência do TSE⁷ é firme em diferenciar meras falhas formais ou contábeis daquelas que configuram um ilícito grave, apto a ensejar a cassação do diploma. A simples desaprovação das contas de campanha não leva, automaticamente, à cassação.

TSE — Recurso Especial Eleitoral 204 BAYEUX - PB — Publicado em 04/10/2016, Tribunal Superior Eleitoral TSE - Recurso Especial Eleitoral: RESPE 204 BAYEUX - PB

Jurisprudência Acórdão publicado em 04/10/2016

Ementa: ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CARGO. VEREADOR. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS DE CAMPANHA ELEITORAL (LEI Nº 9.504/97, ART. 30-A). IMPROCEDÊNCIA. RELEVÂNCIA JURÍDICA. PROPORCIONALIDADE ENTRE A CONDUTA ILÍCITA E A GRAVE SANÇÃO DE CASSAÇÃO DO DIPLOMA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECISÃO MANTIDA.

A desaprovação das contas do candidato não acarreta, por si só, a cassação do diploma, pois a prestação de contas e a representação por gastos ilícitos (art. 30-A) são ações distintas e autônomas. A cassação exige um "ultraje material, e não meramente formal".

2.4 Aplicação dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

Este é o ponto-chave da análise. A cassação do diploma é uma medida extrema, e o TSE⁸ avalia se a irregularidade teve relevância jurídica para comprometer a lisura da eleição. Valores irrisórios ou falhas que não denotam má-fé geralmente não levam à cassação.

TSE — Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral 06040365620186160000 CURITIBA - PR 060403656 — Tribunal Superior Eleitoral TSE - Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral: RO-EI 0604036-56.2018.6.16.0000 CURITIBA - PR 060403656

Jurisprudência Acórdão publicado em 16/11/2020

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO ESTADUAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI 9.504/97. IDENTIFICAÇÃO INCORRETA DO DOADOR. RECIBO ELEITORAL. AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

A cassação de diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta. No caso, o uso de um recibo eleitoral irregular de **R\$ 500,00** foi considerado um fato

⁷ TSE — Recurso Especial Eleitoral 204 BAYEUX - PB — Publicado em 04/10/2016, acesso em 14 dez. 2025. <https://ia.jusbrasil.com.br/conversa/c/YaP6HrC5E2xvZhgB>

⁸ TSE — Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral 06040365620186160000 CURITIBA - PR, acesso em 14 dez.2025 disponível em <https://ia.jusbrasil.com.br/conversa/c/YaP6HrC5E2xvZhgB>

"desprovido de relevância jurídica para comprometer a higidez do pleito", afastando a cassação.

A jurisprudência estabeleceu alguns critérios para a aplicação desses princípios, como visto no **AREspEI 06003973720206160169**⁹, que indica que a aprovação com ressalvas é possível se a irregularidade for inferior a 1.000 UFIRs, não superar 10% do total e não for de natureza grave.

Tribunal Superior Eleitoral TSE: AREspEI 0600397-37.2020.6.16.0169 NOVA CANTU - PR 060039737

Jurisprudência Acórdão publicado em 09/09/2022

Ementa: MCM 5/15 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ACÓRDÃO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL (12626) Nº 0600397–37.2020.6.16.0169 (PJe) – NOVA CANTU – PARANÁ Relator: Ministro Mauro Campbell Marques Agravante: Tiago Elicker Raymundo Advogado: Guilherme de Salles Gonçalves – OAB/PR 21989 Recorrido: Ministério Público Eleitoral ELEIÇÕES 2020. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. ELEIÇÕES MUNICIPAIS. OMISSÃO DE DESPESAS. VÍCIO GRAVE. PERCENTUAL ELEVADO. INAPLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REJEIÇÃO DAS CONTAS NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. ENTENDIMENTO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. ENUNCIADO Nº 30 DA SÚMULA DO TSE. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O TRE/PR manteve a sentença que desaprovou as contas de campanha do agravante, que concorreu ao cargo de vereador pelo Município de Nova Cantu/PR nas eleições de 2020, ao entendimento de que foi constatada irregularidade grave, capaz de comprometer a lisura e a confiabilidade da prestação das contas, totalizando a quantia de R\$ 970,15, correspondente a 40,23% do total de recursos movimentados pelo candidato.

Contudo, a busca por essa finalidade não pode transformar o processo de prestação de contas em um fim em si mesmo. A fiscalização não deve se converter em um exercício de puro formalismo, onde a aderência a ritos e a apresentação de documentos se sobrepõem à busca pela verdade material.

Quando a sanção de desaprovação das contas – uma medida de extrema gravidade, que macula a vida política do candidato e pode ter consequências patrimoniais severas – é aplicada em razão de falhas que não comprometem a essência da fiscalização, o instrumento de controle se desvia de seu propósito original.

⁹ O TSE consolidou o entendimento de que, para que os **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade** sejam aplicados e permitam a aprovação das contas com ressalvas, é necessário o preenchimento **cumulativo** dos seguintes requisitos: **Valor da irregularidade:** Não pode ultrapassar o valor nominal de **1.000 UFIRs** (aproximadamente R\$ 1.064,10), **Percentual da irregularidade:** Não pode ser superior a **10% do total** de recursos movimentados na campanha e **Natureza da irregularidade:** O vício não pode ser de **natureza grave**.

Ele deixa de ser um guardião da isonomia para se tornar uma barreira, por vezes intransponível, à participação política de determinados cidadãos.

2.5 A Gênese da Presunção de Irregularidade: Entre a Eficiência e o Risco

A presunção de irregularidade não é, em geral, um ato de má-fé do órgão fiscalizador, mas uma consequência quase inevitável do modelo adotado. Diante do volume massivo de contas a serem analisadas, os setores técnicos da Justiça Eleitoral recorrem a um método de "circularização de dados" e cruzamentos automatizados.

O sistema é programado para identificar inconsistências: uma nota fiscal emitida por um fornecedor que não consta na declaração do candidato; uma doação recebida de um CPF com restrição; uma despesa paga com recursos que não transitaram pela conta oficial.

Cada inconsistência gera um "apontamento". O problema surge quando esse apontamento, que deveria ser o ponto de partida para uma investigação, se converte, por um silogismo simplista, na conclusão da irregularidade.

A omissão de uma despesa, por exemplo, passa a ser tratada quase como sinônimo de pagamento com recursos não declarados (RONI), invertendo-se o ônus da prova. Cabe ao candidato, a partir de então, produzir uma prova negativa ou de fato diverso, ou seja, demonstrar que a omissão se tratava de uma dívida não paga ou de um mero erro, e não de um ilícito.

Essa metodologia, focada na eficiência da triagem, cria o que se pode chamar de *"fetichismo do documento"*.

A ausência de um papel ou de um registro no sistema assume um peso maior do que a ausência de qualquer evidência de enriquecimento ilícito, de abuso de poder ou de efetivo dano à lisura do pleito.

2.6 A Tensão com os Princípios Fundamentais do Direito Sancionador

A prática de presumir a irregularidade colide frontalmente com princípios caros ao Estado Democrático de Direito, que devem nortear qualquer processo de natureza sancionadora, incluindo a análise de contas eleitorais.

Primeiramente, viola a **presunção de boa-fé** do administrado (neste caso, o candidato), que é a regra no Direito Administrativo. A má-fé não se presume, deve ser robustamente comprovada.

A atuação dos órgãos de controle deve partir do pressuposto de que o candidato agiu de forma lícita, cabendo ao órgão acusador (seja o Ministério Público Eleitoral, seja o próprio setor técnico do Tribunal) o ônus de demonstrar, com elementos concretos, a ocorrência do ilícito.

Em segundo lugar, atrita com os princípios da **razoabilidade e da proporcionalidade**.

A aplicação de uma sanção tão grave como a desaprovação das contas, por irregularidades que, somadas, representam um percentual ínfimo do total movimentado ou que não revelam qualquer indício de dolo, falha no teste da proporcionalidade em seu sentido estrito.

A medida se mostra excessiva para o fim que se pretende alcançar. A aprovação com ressalvas, prevista na legislação, seria o caminho mais adequado para apontar falhas menores sem impor ao candidato a pecha de uma conduta gravemente irregular.

Por fim, a inversão do ônus probatório ofende a garantia do *due process of law* e flerta perigosamente com a responsabilidade objetiva, repudiada no direito sancionador. Exigir que o candidato prove que *não* cometeu um ilícito, a partir de uma mera inconsistência documental, é uma tarefa hercúlea, especialmente para aquele que não dispõe de uma assessoria técnica permanente.

2.7 Diferenciação Necessária: Erro Formal, Irregularidade Culposa e Fraude Dolosa

Para que a análise de contas seja justa, é imperativo que a hermenêutica do órgão julgador seja capaz de realizar uma distinção clara entre três categorias de conduta:

a) **Erro Formal ou Material:** São falhas escusáveis, que não geram qualquer dúvida sobre a origem ou o destino dos recursos. Exemplos incluem um erro de digitação no CNPJ de um fornecedor, a juntada de um documento em seção incorreta do sistema ou a omissão de uma despesa de valor irrisório. Tais erros, quando não repetidos à exaustão, deveriam levar, no máximo, a uma ressalva.

b) **Irregularidade Culposa:** Ocorre quando a falha decorre de negligência, imperícia ou imprudência, mas sem a intenção de fraudar. É o campo típico do candidato hipossuficiente, que, por falta de orientação técnica, deixa de cumprir um prazo, não formaliza um contrato adequadamente ou não se atenta a um limite de gasto. A conduta é reprovável, mas a ausência do elemento volitivo (o dolo) deveria ser um fator decisivo na modulação da sanção.

c) **Fraude Dolosa:** Esta é a conduta que a lei visa reprimir com máximo rigor. Envolve o ato consciente e deliberado de enganar a Justiça Eleitoral, como o recebimento de recursos por "caixa dois", o uso de doadores "laranjas", a simulação de despesas ou a apresentação de

notas fiscais frias. Nestes casos, a prova do ilícito é material e a intenção de burlar o sistema é clara, justificando plenamente a desaprovação das contas e outras sanções cabíveis.

O sistema atual, ao focar excessivamente no resultado (a inconsistência documental), muitas vezes deixa de realizar essa análise da conduta, nivelando por baixo o erro formal, a culpa e o dolo, tratando todos sob o manto genérico da **"IRREGULARIDADE"**.

2.8 O Candidato Hipossuficiente como Vítima do Sistema

A presunção de irregularidade não afeta todos os candidatos da mesma forma. Ela cria uma assimetria devastadora que penaliza justamente aqueles que a democracia deveria incentivar: os cidadãos que entram na política sem o respaldo de grandes estruturas.

O candidato com vastos recursos financeiros e forte apoio partidário possui um "escudo" contra o formalismo. Ele contrata escritórios de advocacia e contabilidade especializados, que monitoram cada passo da campanha, garantem a correção dos registros em tempo real e estão prontos para responder a qualquer diligência da Justiça Eleitoral com agilidade e precisão técnica.

Em contraste, o candidato hipossuficiente, especialmente aquele abandonado pelo próprio partido, encontra-se em um estado de vulnerabilidade absoluta. Ele sofre com:

Hipossuficiência Técnica: Desconhece as complexidades da legislação eleitoral e contábil;

Hipossuficiência Financeira: Não pode arcar com os custos de uma assessoria qualificada;

Hipossuficiência Política: Não possui capital político dentro da legenda para exigir o suporte a que teria direito.

Para este candidato, um simples pedido de diligência do TRE¹⁰ pode se tornar um obstáculo intransponível. Ele pode não compreender o que está sendo pedido, não ter os documentos organizados ou, como visto no caso em estudo, ser vítima de uma representação processual falha ou fraudulenta, sem ter meios para se defender adequadamente.

É neste contexto que a presunção de irregularidade se torna mais perversa, pois ela pune o candidato não por sua má-fé, mas por sua condição de vulnerabilidade, efetivamente utilizando o rigor da lei para aprofundar a desigualdade de oportunidades na disputa política.

¹⁰ PROCESSO Nº: 0608348-57.2022.6.26.0000 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVA À ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA CAMPANHA ELEITORAL DE 2022. PRESTADOR: SAMUEL DE OLIVEIRA BARBOSA - 1102 - DEPUTADO FEDERAL - SÃO PAULO - SP

Vejamos abaixo o parecer técnico do processo de prestação de contas eleitorais que está em foco nesta pesquisa:

Classe: PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS Órgão julgador: Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral Órgão julgador: Gabinete do Jurista I Última distribuição: 19/06/2024 Relator: ROGÉRIO CURY Assuntos: Prestação de Contas - De Candidato, Cargo - Deputado Federal, Candidato Não-Eleito.

PROCESSO Nº: 0608348-57.2022.6.26.0000 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVA À ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA CAMPANHA ELEITORAL DE 2022. PRESTADOR: SAMUEL DE OLIVEIRA BARBOSA - 1102 - DEPUTADO FEDERAL - SÃO PAULO - SP Nº CONTROLE: 011020600000SP1688623 CNPJ: 47.475.086/0001-72 DATA ENTREGA: 31/10/2022 às 17:11:38 PARTIDO POLÍTICO: PP DATA GERAÇÃO: 30/03/2023 às 19:21:28 TIPO: FINAL

PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO

Submete-se à apreciação superior o presente parecer que contém o resultado do exame efetuado sobre a prestação de contas em epígrafe, abrangendo a arrecadação e a aplicação de recursos utilizados na campanha relativa às eleições de 2022, à luz das regras estabelecidas na Lei nº 9.504/97 e na Resolução TSE nº 23.607/2019. A análise restringiu-se às críticas apresentadas pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE, com base nos critérios aprovados nos autos do processo SEI nº 0051851-39.2022.6.26.8000 e nos documentos apresentados pelo(a) prestador(a) de contas. Ressalte-se que eventuais impugnações apresentadas na forma do art. 56, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019 e/ou indícios de irregularidades, apurados ou não, a que se refere o art. 91 da mesma norma, não foram objeto de exame técnico por esta unidade. Iniciado o exame, solicitou-se ao(a) prestador(a) de contas a apresentação de esclarecimentos e provas complementares relativas aos apontamentos constantes no Relatório Preliminar para Expedição de Diligências (ID 65652955), cujo prazo legal transcorreu “in albis”. Diante disso, este Órgão Técnico passa a emitir suas considerações. Ressalte-se que estes autos foram analisados até o ID 66099523.

A) MANIFESTAÇÕES E CONSIDERAÇÕES

1) Apresentar esclarecimentos e retificadora, se for o caso, com justificativas e documentos probatórios, acerca da extrapolação do limite de gastos com aluguel de veículos automotores em R\$ 34.704,05, em desacordo com o art. 42, inc. II, da Resolução TSE nº 23.607/2019 [item PTE 9.5]. MANIFESTAÇÃO DO(A) PRESTADOR(A) DE CONTAS: o candidato não se manifestou nos autos sobre os apontamentos. CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS: No caso dos autos, constatou-se que o valor total da(s) despesa(s) com aluguel de veículo(s), paga(s) com recursos públicos/”outros recursos”, extrapolou o limite legal de 20% do total dos gastos contratados de campanha em R\$ 34.704,05 (13,02% do total de despesas contratadas – R\$ 266.479,74), infringindo o que dispõe o art. 42, inc. II, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Trata-se de inconsistência grave, geradora de potencial desaprovação das contas prestadas, em razão da inobservância das regras que regem os gastos de campanha. Diligenciado(a), o(a) candidato(a) ficou-se inerte, de modo que restou configurada a irregularidade. Porém, deixa-se de propor a devolução do(s) montante(s) supracitado(s) ao Tesouro Nacional e/ou ao partido político, conforme a natureza da receita omitida nestas contas, à

medida que o(s) presente(s) apontamento(s) está(ão) intimamente relacionado(s) àquele(s) tratado(s) no item 2 deste parecer, já que os seus valores e/ou formas de pagamento e/ou datas de pagamento coincide(m), o que indica a utilização das mesmas receitas para suas quitações.

2) Apresentar retificadora, se for o caso, e toda a documentação obrigatória, enumerada no § 3º do art. 33 da Resolução TSE nº 23.607/2019, relativa à assunção, pelo órgão partidário, da dívida de campanha declarada nas presentes contas, no montante de R\$ 265.093,85 [item PTE 12.1].

MANIFESTAÇÃO DO(A) PRESTADOR(A) DE CONTAS: o candidato não se manifestou nos autos sobre os apontamentos.

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS: Nos termos do art. 33, §§ 1º e 2º, da Resolução TSE nº 23.607/19, todos os gastos de campanha devem ser quitados até a data de entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, a fim de permitir a fiscalização da origem dos recursos utilizados para seu pagamento. Excepcionalmente, permite-se que eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada para a apresentação da prestação de contas sejam assumidos pelo partido político, por decisão de seu órgão nacional de direção partidária, com cronograma de pagamento e quitação que não ultrapasse o prazo fixado para a prestação de contas da eleição subsequente para o mesmo cargo, bem como com a anuência expressa dos credores e indicação da fonte dos recursos que serão utilizados para quitação das despesas, a teor dos §§ 2º e 3º do artigo supracitado. Caso não seja apresentada a documentação relativa à assunção da dívida pelo partido ou a comprovação do pagamento do débito com recursos de campanha, resta caracterizada irregularidade, geradora de potencial desaprovação, que revela a ausência de pagamento de despesas eleitorais pela conta bancária específica, restando comprometido o controle da Justiça Eleitoral e indicando o potencial recebimentos de recursos de origem não identificada para quitação do débito ou de fonte vedada, caso a dívida se refira a pessoa jurídica e esta a tenha perdoado, ainda que tacitamente, sujeitos a recolhimento ao erário. No caso em tela, verificou-se que o(a) candidato(a) declarou em sua prestação de contas dívida de campanha no valor total de R\$ 265.093,85 (99,47% do total de despesas contratadas – R\$ 266.479,74), não tendo sido apresentada a documentação relativa à sua assunção pelo partido. Diligenciado(a) a comprovar que quitou a referida dívida ou que ela foi assumida pela grei, o(a) prestador(a) de contas quedou-se inerte, de modo que restou configurada a irregularidade, sendo que este órgão técnico entende cabível determinação para que o valor supracitado seja recolhido ao Tesouro Nacional, como recurso de origem não identificada ou de fonte vedada, conforme exposto linhas acima, com fulcro nos arts. 15, 31, inc. I, 32, § 1º, inc. VI, e 33 da norma de regência.

B) IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES

1) A(s) despesa(s) com aluguel de veículo(s) automotor(es) extrapolou(aram) o limite de 20% do total dos gastos de campanha em R\$ 34.704,05 (13,02% do total das despesas contratadas), infringindo o que dispõe o art. 42, inc. II, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Porém, deixa-se de propor a devolução do(s) montante(s) supracitado(s) ao Tesouro Nacional e/ou ao partido político, conforme a natureza da receita omitida nestas contas, à medida que o(s) presente(s) apontamento(s) está(ão) intimamente relacionado(s) àquele(s) tratado(s) no item 2 deste parecer, já que os seus valores e/ou formas de pagamento e/ou datas de pagamento coincide(m), o que indica a utilização das mesmas receitas para suas quitações.

2) Não foi comprovada a quitação, tampouco a assunção, pelo órgão partidário, da dívida de campanha declarada nestas contas, no valor total de R\$ 265.093,85 (99,47% do total de despesas contratadas), decorrente da insuficiência de recursos para adimplir as obrigações contraídas e/ou da não

quitação de débitos até a data de entrega da prestação de contas, configurando potencial recebimento de recursos de origem não identificada para sua quitação ou de fonte vedada, caso a dívida se refira a pessoa jurídica e esta a tenha perdoado, ainda que tacitamente, sujeito ao recolhimento ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 15, 31, inc. I, 32, § 1º, inc. VI, e 33 da Resolução TSE nº 23.607/2019 [item PTE 12.1].

C) CONCLUSÃO

Em conclusão, considerando que a(s) falha(s) apontada(s) acima compromete(m) a regularidade das contas prestadas, manifesta-se esta Unidade Técnica pela sua desaprovação, a teor do art. 74, inc. III, da Res. TSE nº 23.607/2019.

D) RECOLHIMENTOS

No tocante ao(s) recurso(s) de origem não identificada apontado(s) no(s) item(s) 2 do presente parecer, caberá ao(à) prestador(a) de contas recolher a quantia de R\$ 265.093,85 ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 32, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Ao final, cumpre registrar que o(a) prestador(a) de contas teve oportunidade de se manifestar acerca de todos os apontamentos constantes no presente exame. À consideração superior.

Mirian Fernandes Técnica Judiciária Vera Lúcia Guerreiro Annes Chefe da Seção de Contas Eleitorais.

Número do documento: 25021217563099400000064693804 Maíra Nara Alves Lotfi Assistente II Marcus Vinicius Ogawa Coordenador de Contas Eleitorais e Partidárias

2.9 A Materialização da Presunção: Análise do Parecer Técnico Conclusivo no Processo 0608348-57.2022.6.26.0000

A teoria exposta nos itens anteriores encontra sua prova cabal no "Parecer Técnico Conclusivo" emitido pela Coordenadoria de Contas Eleitorais e Partidárias (COCEP) do TRE-SP no bojo do processo em análise. O documento é um retrato fiel de como a lógica da presunção opera na prática, transformando a ausência de formalidades em prova de um ilícito material.

O parecer inicia com uma informação crucial: após a emissão do "Relatório Preliminar para Expedição de Diligências", o prazo para que o candidato apresentasse esclarecimentos "transcorreu 'in albis'". Para uma análise puramente formal, a inércia do candidato é o bastante para confirmar a irregularidade. Contudo, sob a ótica fático-jurídica aqui defendida, essa inércia não é a causa da irregularidade, mas sim um **sintoma da vulnerabilidade** já descrita: a ausência de suporte técnico e de uma representação processual legítima e atuante, que culminou na perda de um prazo processual vital.

A análise do mérito das irregularidades¹¹ pelo órgão técnico é ainda mais reveladora. No item 2 do parecer, que trata da dívida de campanha de R\$ 265.093,85, a unidade técnica constrói o exato "salto lógico" que este artigo crítica. O parecer afirma:

"Caso não seja apresentada a documentação relativa à assunção da dívida pelo partido ou a comprovação do pagamento do débito com recursos de campanha, resta caracterizada irregularidade, geradora de potencial desaprovação, que revela a ausência de pagamento de despesas eleitorais pela conta bancária específica, restando comprometido o controle da Justiça Eleitoral e **indicando o potencial recebimentos de recursos de origem não identificada para quitação do débito ou de fonte vedada [...]**" (SÃO PAULO, 2023, grifo nosso).

A expressão "indicando o potencial" é a chave de toda a questão. O órgão técnico não afirma ter encontrado provas do recebimento de recursos ilícitos.

Ele **infere** a possibilidade de um ilícito (RONI) a partir de uma falha estritamente documental (a não apresentação dos documentos de assunção da dívida). O parecer reconhece, na mesma frase, que a situação pode ser de "insuficiência de recursos para adimplir as obrigações", mas, ao final, a consequência proposta é a mais grave possível, como se o ilícito estivesse comprovado.

A conclusão do parecer técnico materializa a punição decorrente dessa presunção. No item "D) RECOLHIMENTOS"¹², a proposta é taxativa:

"No tocante ao(s) recurso(s) de origem não identificada apontado(s) no(s) item(s) 2 do presente parecer, **caberá ao(à) prestador(a) de contas recolher a quantia de R\$ 265.093,85 ao Tesouro Nacional**, nos termos do art. 32, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019." (SÃO PAULO, 2023, grifo nosso).

Aqui, a presunção se completa e se converte em uma sanção patrimonial devastadora. Uma dívida de campanha, originada justamente pela **falta** de recursos, é transmutada, por uma ficção jurídica-contábil, em um recurso ilícito **recebido**, cuja devolução é exigida. O candidato é duplamente penalizado: permanece com a dívida perante seus credores e, ao mesmo tempo, torna-se devedor do Tesouro Nacional por um valor que nunca possuiu.

Portanto, o parecer técnico do Processo nº 0608348-57.2022.6.26.0000 não é apenas uma peça processual; é a evidência documental de um sistema que, ao priorizar o formalismo

¹¹ 25021217563099400000064693804 Máira Nara Alves Lotfi Assistente II Marcus Vinicius Ogawa Coordenador de Contas Eleitorais e Partidárias.

¹² Conclusões do setor técnico, demonstra a gravidade e o risco em que o candidato correu, por ser hipossuficiente.

em detrimento da análise contextual, cria uma armadilha para o candidato vulnerável. Ele demonstra, na prática, como a ausência de suporte partidário e de defesa técnica qualificada leva a um silêncio processual que é interpretado como confissão, e como uma falha documental é elevada à categoria de fraude financeira, com consequências ruinosas. É contra essa lógica que a evolução jurisprudencial e normativa se faz urgente.

3 O ESTUDO DE CASO: A ANATOMIA DE UMA DESAPROVAÇÃO (PROCESSO 0608348-57.2022.6.26.0000)

O Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP), referente à campanha de um candidato a Deputado Federal nas Eleições de 2022, é um caso exemplar das disfunções sistêmicas. O processo culminou na desaprovação das contas, com irregularidades apontadas em R\$ 265.093,85, o que representa 99,47% das despesas declaradas.

3.1 Contexto Fático: A Candidatura sem Suporte Institucional e a Vulnerabilidade

O ponto de partida essencial é que o candidato concorreu sem receber recursos públicos (FEFC/Fundo Partidário). Mais grave, essa ausência de suporte material estendeu-se à ausência de suporte técnico: o partido não proveu assessoria jurídica ou contábil, deixando o candidato isolado para cumprir as complexas exigências da Resolução TSE nº 23.607/2019¹³. A campanha, sem o apoio institucional mínimo, foi conduzida de forma artesanal, o que se reflete nas falhas meramente formais que compuseram o montante da irregularidade.

3.2 A Controvérsia entre Dívida de Campanha e RONI

As principais irregularidades giraram em torno da extrapolação do limite de gastos com veículos e da existência de dívida de campanha não assumida pelo partido. O ponto de maior relevância jurídica reside na distinção clara feita pelo TRE-SP¹⁴: o Tribunal, em linha com a jurisprudência consolidada do TSE, expressamente afastou a possibilidade de tratar tal dívida como Recurso de Origem Não Identificada (RONI), afirmando que “*Não há respaldo*

¹³ RESOLUÇÃO Nº 23.607, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

¹⁴ Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP)

normativo para determinar o recolhimento de dívida de campanha ao Tesouro Nacional como se recurso de origem não identificada fosse” (TRE SÃO PAULO, 2025).

Essa conclusão, embora tecnicamente correta, expôs a contradição do sistema: reconhece-se que não houve ingresso de dinheiro ilícito (RONI), mas a sanção máxima de desaprovação é mantida, com todos os seus consectários (como a impossibilidade de obter a quitação eleitoral), justamente por falhas que, em sua essência, denotam má-gestão ou falta de conhecimento técnico, e não má-fé. A desaprovação, nesse cenário, penaliza a ineficiência técnica do candidato abandonado, e não a ilicitude eleitoral.

3.4 A Controvérsia da Representação Processual e a Preclusão Formal

A vulnerabilidade do candidato atingiu seu ápice quando, após determinação de regularização, foi juntada aos autos uma procuração cuja assinatura o candidato alegou ser falsa. O pedido de incidente de falsidade, previsto no art. 430 do Código de Processo Civil¹⁵, foi indeferido por preclusão temporal. O Tribunal não negou a *possível falsidade*, mas afirmou que, por uma questão puramente formal, não poderia mais analisar a alegação.

Art. 430 da Lei nº 13.105 | Código De Processo Civil, de 16 de março de 2015
Texto compilado

Extraído em 14/12/2025 de

Planalto

LEGISLAÇÃO

Art. 430 da Lei nº 13.105 | Código De Processo Civil, de 16 de março de 2015
Texto compilado

Código de Processo Civil.

Art. 430. A falsidade deve ser suscitada na contestação, na réplica ou no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da intimação da juntada do documento aos autos.

Parágrafo único. Uma vez arguida, a falsidade será resolvida como questão incidental, salvo se a parte requerer que o juiz a decida como questão principal, nos termos do inciso II do art. 19.

Um candidato, sem suporte e possivelmente vítima de fraude, teve seu direito à ampla defesa comprometido por um prazo que, em seu desamparo técnico, não cumpriu. Este aspecto do caso demonstra o limite cruel do formalismo processual, que se sobrepõe até mesmo à integridade do processo e à busca da verdade material.

¹⁵ BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2025. Art. 430.

4 A JURISPRUDÊNCIA EM DISPUTA: DA NECESSIDADE DE EVOLUIR DO FORMALISMO PARA O CONTEXTO

O acórdão do TRE-SP é paradigmático: correto ao diferenciar dívida de RONI, mas insuficiente ao não modular a sanção diante de um contexto de abandono partidário e graves indícios de vício processual. O princípio do *due process of law* exige que a Justiça Eleitoral vá além do balancete contábil.

A jurisprudência precisa evoluir para uma tese que pondere a responsabilidade do candidato com base no suporte que lhe foi (ou não) oferecido. Comprovada a omissão total do partido em fornecer o suporte técnico mínimo obrigatório, irregularidades de natureza estritamente formal, sem dolo ou má-fé, deveriam ser tratadas com menor rigor, direcionando o foco da Justiça Eleitoral para o que realmente importa: o combate à corrupção e ao abuso de poder econômico, conforme a relevância do tema investigado.

5 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA SISTÊMICA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A análise do caso demonstra que a solução exige uma abordagem dupla, aprimorando tanto a atuação da Justiça Eleitoral quanto a dos partidos.

5.1 Aprimoramento da Atuação da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral deve assumir um papel mais proativo, utilizando tecnologia e a expertise multidisciplinar para focar sua investigação em fraudes reais, e não em meras inconsistências formais.

5.1.1 Criação de um Observatório de Contas Eleitorais

Propõe-se a instituição, no âmbito do TSE e dos TREs, de um observatório multidisciplinar (composto por servidores, especialistas em contabilidade, analistas de sistemas, membros do Ministério Público Eleitoral, advogados e acadêmicos). Sua função precípua seria estudar os padrões de irregularidades e propor mecanismos técnicos e normativos

para aperfeiçoar a fiscalização, diferenciando com base em evidências a omissão de despesa, a dívida de campanha e o efetivo RONI, garantindo a aplicação de sanções de forma proporcional e segura.

5.1. 2 Desenvolvimento de Ferramentas Tecnológicas e Análise Preditiva

A Justiça Eleitoral deve investir em sistemas de cruzamento de dados mais sofisticados. O atual Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) pode ser aprimorado para incluir:

Circularização Automática: Confronto automatizado de notas fiscais com bancos de dados das Secretarias da Fazenda em tempo real.

Alertas de Inconsistência: Um sistema de *flags* que sinalize ao analista quando uma omissão pode se tratar de uma dívida (nota fiscal sem pagamento correspondente) ou de um potencial RONI (movimentação atípica sem lastro), evitando o salto lógico da omissão para o ilícito.

5.1.3 Elaboração de um Manual Técnico Vinculante

Recomenda-se a criação de um manual técnico vinculante para os analistas de contas. Este documento estabeleceria um roteiro investigativo claro sobre como proceder diante de uma omissão de despesa, orientando a apuração de evidências concretas antes de se opinar pela existência de RONI. Isso reduziria a subjetividade e padronizaria a análise em nível nacional.

5.2 Instituição da Corresponsabilidade Partidária

A responsabilidade não pode recair exclusivamente sobre o candidato. O partido é o detentor dos recursos públicos de campanha e tem o dever institucional de garantir a lisura e a legalidade.

5.2.1 Dever de Suporte Mínimo e Profissionalização

Propõe-se uma alteração normativa para obrigar os partidos a garantir e registrar, no ato da candidatura, a indicação formal de um profissional de contabilidade e um de advocacia para orientar o candidato. A ausência dessa indicação, especialmente para candidatos que não receberam fundos de campanha, configuraria a omissão culposa do partido.

5.2. 2 Responsabilidade Subsidiária

Em casos de desaprovação por falhas estritamente formais, se demonstrada a omissão do partido em prover o suporte mínimo, a agremiação seria chamada a responder subsidiariamente pelas multas e sanções pecuniárias. Isso cria um incentivo para que os partidos não abandonem seus candidatos, pois teriam "pele em jogo" (*skin in the game*).

5.2.3 Condicionante para o Acesso a Fundos Públicos

Como mecanismo de *enforcement*, o cumprimento do "*Dever de Suporte Mínimo*" a todos os candidatos no pleito anterior poderia se tornar condição para o recebimento integral das cotas do Fundo Partidário e do FEFC no ciclo seguinte. Essa medida estabeleceria um nexos causal claro entre o dever de suporte e o acesso a recursos públicos.

6 CONCLUSÃO

A análise do Processo nº 0608348-57.2022.6.26.0000 demonstra de forma inequívoca que o atual sistema de prestação de contas, ao isolar a responsabilidade na figura do candidato e ignorar a omissão dos partidos políticos, revela-se incompleto e fundamentalmente injusto.

A presunção de que toda omissão de despesa equivale a um Recurso de Origem Não Identificada (RONI) é uma ficção jurídica-contábil que se mostra tecnicamente falha e juridicamente questionável, punindo a vulnerabilidade em vez da má-fé.

A conclusão inafastável é que a solução demanda uma reforma sistêmica e corajosa, que atue em duas frentes interdependentes.

De um lado, a Justiça Eleitoral deve modernizar seus métodos, empregando tecnologia e manuais técnicos para direcionar seu foco aos ilícitos reais, abandonando o formalismo excessivo.

De outro, e de forma central, os partidos políticos devem ser compulsoriamente chamados a assumir sua corresponsabilidade no processo.

A instituição de um dever de suporte mínimo, com sanções claras em caso de descumprimento, não é apenas uma medida de proteção ao candidato hipossuficiente; é um passo decisivo e indispensável para fortalecer a integridade, a seriedade e a justiça de todo o sistema político-eleitoral brasileiro, garantindo que a fiscalização sirva ao seu propósito de combater a corrupção, e não de aprofundar desigualdades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607**, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: TSE, 2019. Acesso em: 13 dez. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal Regional Eleitoral. Prestação de Contas Eleitorais nº 0608348-57.2022.6.26.0000**. Relator: Juiz Rogério Cury. Julgamento em 13 nov. 2025. São Paulo, 2025. (Dados processuais adaptados para o estudo de caso).

RÉ, Mônica Campos de; BATIN, Silvana. **Responsabilização dos partidos políticos**. Brasília: Ministério Público Federal, [202-?]. Disponível em: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/responsabilizacao-de-partidos-politicos-por-corrupcao-monica-e-silvana.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

**OS EFEITOS DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NA
DIFICULDADE DE REINSERÇÃO SOCIAL DAS EX-PRESIDIÁRIAS E DOS
EX-PRESIDIÁRIOS EM *SURSIS* OU LIVRAMENTO CONDICIONAL**

**THE EFFECTS OF THE SUSPENSION OF THE POLITICAL RIGHTS ON
THE DIFFICULTY OF SOCIAL REINTEGRATION OF EX-CONVICTS IN
PROBATION OR PAROLE**

Luciana Vigo Paradella¹

RESUMO: O presente artigo tem o escopo de trazer à tona a questão da prejudicialidade da manutenção da suspensão dos direitos políticos durante os períodos em que as ex-presidiárias e ex-presidiários acham-se gozando os benefícios do *sursis* ou do livramento condicional. Isso porque ambos os institutos exigem da pessoa beneficiada, sob pena de sua não concessão, o cumprimento de uma série de condições, que demonstrem que esteja apta ao novo modo de vida em sociedade. Dentre essas condições, surge a questão da obtenção de ocupação lícita, cuja falta de quitação eleitoral decorrente dessa suspensão dificulta o cumprimento. Para tanto, por meio de pesquisa teórica bibliográfica, este artigo pretende demonstrar que o afastamento dos efeitos dessa suspensão pode provocar mudanças significativas para a pessoa beneficiada e para toda a sociedade.

Palavras-chave: Direitos políticos. Eleitor. Direitos humanos. *Sursis*. Livramento condicional.

ABSTRACT: This article aims to bring to light the priority of the suspension of political rights during periods in which ex-convicts enjoy the benefits of probation or parole. Both require the person benefiting from them to fulfill a series of conditions – under penalty of not being granted – showing that they are fit for a new life in society. Among these conditions is the issue of obtaining a lawful occupation, whose suspension of political rights makes compliance difficult. Therefore, through theoretical bibliographical research, this article demonstrates that removing the effects of this suspension may cause significant changes for the person benefited and for society as a whole.

Keywords: Political rights. Voter. Human rights. Probation. Parole.

¹Chefe de Cartório Eleitoral no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, no Cartório da 315ª Zona Eleitoral em Osasco. Formada em Direito. Pós-graduada em Direito Público. Pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral. *E-mails:* luciana.paradella@tre-sp.jus.br e luvigo@gmail.com. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3534245347877745>

1 INTRODUÇÃO²

O presente artigo possui como objetivo demonstrar que os efeitos da suspensão dos direitos políticos, com fulcro no artigo 15, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), implicam negativamente na possibilidade de reinserção social das pessoas apenadas que se acham cumprindo *sursis* ou livramento condicional, visto que, nesses casos, não conseguem obter, junto à Justiça Eleitoral, a devida quitação, situação essa necessária para regularizar sua vida na seara extrapenal, incluindo a obtenção de emprego regular e o ingresso em concurso público ou instituições de ensino.

O artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) aduz em seu *caput* que é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão somente se dará, dentre outros casos, quando houver condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, nos termos do seu inciso III.

Direitos políticos, também chamados de cívicos, são o conjunto de prerrogativas e deveres conferidos a cada cidadã ou cidadão para que possa exercer efetivamente o direito humano e fundamental de participar, direta ou indiretamente, do Governo, da organização política, dos rumos da sociedade e do funcionamento do Estado Democrático de Direito em que vive, desfrutando do exercício da cidadania. Atualmente, referidos direitos são alçados à categoria de direitos humanos e fundamentais, tendo em vista, inclusive, que a Carta Magna (BRASIL, 1988), ao descrever as espécies de Direitos e Garantias Fundamentais em seu título II, capítulo IV, assim o faz com os direitos políticos, elencando-os em seus artigos 14 a 16.

A cidadã ou o cidadão, investido dessa prerrogativa constitucional, tem o condão de eleger representantes a cargos políticos ou de ser eleita ou eleito a eles, participando de escolhas fundamentais e rumos de seu país. Cerceado desse direito, além de não mais poder participar dessas escolhas, também se vê prejudicado em diversos outros campos de sua vida.

Assim, verifica-se que os direitos políticos não são absolutos. Isso porque, a mesma Constituição que os assegura como fundamentais traz restrições a seu pleno gozo nas hipóteses em que a cidadã ou o cidadão venha a se encaixar em alguma das situações previstas como restritivas desses direitos.

²Artigo baseado na Monografia apresentada à Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEPE, no ano de 2020, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* – Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral.

As consequências do inciso III suprarreferido implicam diretamente na vida das pessoas condenadas cumprindo pena corporal, especialmente quando em gozo do regime de *sursis* ou de livramento condicional, visto que o inciso é claro quanto à expressão “enquanto durarem seus efeitos”. Para que a ex-presidiária ou o ex-presidiário tenha o direito de usufruir das benesses dos referidos institutos – *sursis* ou livramento condicional –, é imprescindível que cumpra determinados requisitos ou permaneça em certas circunstâncias cujos efeitos da suspensão dos direitos políticos pelo tempo além-cárcere não lhe permitem alcançá-los, como obter trabalho lícito dentro de período razoável.

Isso se deve pelo fato de que enquanto perdurar o período de prova decorrente do *sursis* ou a necessidade de comprovação dos requisitos legais no livramento condicional, a pessoa beneficiada não se achará quite com a Justiça Eleitoral e, portanto, não poderá tirar certidão de quitação eleitoral, dificultando-lhe a obtenção de vaga de emprego formal, ingresso e posse em concurso público ou, ainda, matrícula em instituição de ensino.

A pessoa já livre do cárcere, mas durante os referidos períodos de prova ou condicionantes, procura o Cartório Eleitoral a fim de regularizar sua situação face a essa Justiça Especializada, não portando consigo, por razões decorrentes da própria legislação, o documento – certidão ou demonstrativo do cumprimento integral ou extinção de todas as penas a ela impostas na sentença condenatória criminal – que comprove haver cessado a restrição do fato que originou a suspensão de seus direitos políticos, deixando o Cartório no mesmo *status quo*, visto que ainda se encontra sob a égide dos efeitos da reprimenda que lhe foi imposta.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Do alistamento eleitoral e da inalistabilidade

O alistamento eleitoral, pressuposto para a aquisição dos direitos políticos, trata-se do ato administrativo-jurídico-eleitoral pelo qual o indivíduo é inscrito e qualificado junto à Justiça Eleitoral e adquire o *status* de cidadã ou de cidadão, obtendo seu título eleitoral após o preenchimento de requisitos constitucionais e legais.

O indivíduo apresenta, pessoalmente – junto ao Cartório Eleitoral ou pela internet, através do site do Tribunal Regional Eleitoral de seu Estado –, os documentos descritos no artigo 34 da Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021, do Tribunal Superior Eleitoral, por meio dos quais será inferida sua nacionalidade brasileira (originária ou derivada) e cujos dados pessoais serão inseridos em sistema informatizado.

Inobstante tratar-se o referido ato de um procedimento administrativo, realizado junto ao Cartório Eleitoral – visto que, inclusive, o requerimento apresentado pela internet é analisado por uma servidora ou um servidor da Justiça Eleitoral –, faz-se necessário o deferimento, pela Juíza ou pelo Juiz Eleitoral, do requerimento de inscrição realizado e, portanto, reveste-se da característica de também se constituir um ato judicial *lato sensu*. Dessa forma, somente após esse deferimento é que o indivíduo passa a integrar o “corpo de eleitoras e eleitores” e efetivamente exercer os direitos políticos.

Gomes (2019, p. 185) aponta que:

Não havendo alistamento, não é possível que o indivíduo exerça direitos políticos, já que não terá título de eleitor, seu nome não figurará no rol de eleitores de nenhuma seção eleitoral, tampouco constará da urna eletrônica. Por isso, tem-se dito que o alistamento constitui pressuposto objetivo da cidadania, sem o qual não é possível a concretização da soberania popular.

Além do alistamento eleitoral, a cidadã ou o cidadão pode movimentar sua inscrição eleitoral pela operação de transferência – quando mudar de município ou atualizar seus dados cadastrais por meio da revisão – e, ainda, emitir segunda via de seu título eleitoral, todas essas mediante a apresentação dos documentos necessários e o preenchimento dos requisitos legais trazidos pela Resolução nº 23.659 (BRASIL, 2021).

Por outro lado, encontram-se na legislação pátria os casos de inalistabilidade, que se trata da situação em que a pessoa, por dispositivo constitucional, não pode se inscrever eleitora e, conseqüentemente, exercer seus direitos políticos. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) traz, em seu artigo 14, o rol das pessoas que não podem se alistar como eleitoras, sendo essas as estrangeiras e os estrangeiros (visto que a cidadania é prerrogativa de pessoas brasileiras natas e naturalizadas) e os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório.

De forma similar, não podiam se inscrever eleitoras ou eleitores as pessoas que estivessem com os direitos políticos suspensos, nos termos do artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quando a condenação ocorresse antes da obtenção do título junto à Justiça Eleitoral. Contudo, recentemente, por meio da Portaria nº 348, do Tribunal Superior Eleitoral, datada de 28 de maio de 2021, cujo conteúdo é resultante da I Jornada de Direito Eleitoral, foi publicado o Enunciado 4, a seguir transcrito:

Enunciado 4. A suspensão dos direitos políticos decorrente da condenação criminal transitada em julgado não torna o condenado inalistável, na medida em que o pleno gozo dos direitos políticos não é condição de alistabilidade constitucionalmente prevista, ficando suspenso, enquanto durarem os efeitos

da condenação, o exercício da capacidade eleitoral passiva e ativa. (BRASIL, 2021a).

Nesse sentido, a pessoa que se acha com os direitos políticos suspensos nos termos do artigo 15, inciso III, da Carta Magna (BRASIL, 1988), poderá inscrever-se eleitora, deixando de ser inalistável. Contudo, esses direitos ficarão suspensos durante todo o período em que durar os efeitos da sentença penal condenatória, o que lhe garante possuir um número de inscrição perante a Justiça Eleitoral e um título eleitoral em mãos, mas não a quitação com essa Justiça Especializada, nem tampouco o direito de votar.

A Resolução nº 23.659 (BRASIL, 2021b) alhures mencionada, inovou também nesse sentido no tocante às operações de transferência e revisão no Cadastro Eleitoral, ao apresentar, no parágrafo 1º de seu artigo 11, a seguinte redação:

Art. 11. Os direitos políticos são adquiridos mediante o alistamento eleitoral, que é assegurado:

I - a todas as pessoas brasileiras que tenham atingido a idade mínima constitucionalmente prevista, salvo os que, pertencendo à classe dos conscritos, estejam no período de serviço militar obrigatório e dele não tenham se desincumbido; e

II - às pessoas portuguesas que tenham adquirido o gozo dos direitos políticos no Brasil, observada a legislação específica.

§ 1º A suspensão dos direitos políticos não obsta a realização das operações do Cadastro Eleitoral, inclusive o alistamento, logo após o qual deverá ser registrado o código ASE que indique o impedimento ao exercício daqueles direitos. (Grifo nosso).

Assim, com a inovação trazida pelo Tribunal Superior Eleitoral, à cidadã e ao cidadão é permitido movimentar sua inscrição – possuindo suspensão dos direitos políticos ativa por condenação criminal transitada em julgado – e portar consigo seu título eleitoral. Contudo, seus direitos políticos permanecerão suspensos enquanto durarem os efeitos da condenação, adentrando-se dessa forma na seara dos direitos políticos negativos, que se tratam de regras impeditivas, por meio das quais é tolhido do indivíduo o direito de participar do processo político e das decisões políticas do Estado no qual integra o povo.

2.2 Dos direitos políticos negativos

Para o tema apresentado neste artigo, a relevância relativa à suspensão dos direitos políticos acha-se precipuamente no inciso III do supracitado artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), vez que a suspensão por condenação criminal transitada em julgado, enquanto

durarem seus efeitos, atinge de forma direta a situação das ex-presidiárias e dos ex-presidiários em cumprimento do *sursis* ou livramento condicional.

O conteúdo do referido inciso é autoaplicável, ou seja, quando da prolação da sentença ou acórdão condenatório, não há a necessidade de o órgão julgador fazer constar de seu bojo o efeito da suspensão dos direitos políticos. A regra constitucional em comento diz respeito à condenação criminal e se aplica a crimes de qualquer natureza, incluindo contravenções penais, bem como independe do montante da pena cominada, bastando que a comunicação do *decisum* seja efetuada à Justiça Eleitoral.

Da mesma forma, para a aplicação dos efeitos do inciso III, do artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), faz-se indiferente que o agente tenha agido com dolo ou culpa quando da realização da conduta criminoso ou que a pena imposta seja somente pecuniária, restritiva de direitos, que faça jus ao benefício do *sursis* ou, ainda, que venha a cumprir a reprimenda em regime integralmente aberto, semiaberto ou domiciliar.

2.2.1 Do *sursis*

O *sursis* vem previsto nos artigos 77 a 82 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940) e nos artigos 156 a 163 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984). Trata-se do instituto por meio do qual a apenada ou o apenado terá sua pena privativa de liberdade suspensa, por determinado período de tempo (denominado período de prova; em regra, de dois a quatro anos), devendo, para tanto, nesse ínterim, cumprir certas condições legais ou judiciais, as quais lhes serão impostas no ato da concessão do benefício.

A alínea “c”, do parágrafo 2º, artigo 78 traz que o beneficiário deve comparecer de forma pessoal e obrigatória a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades. Referido dispositivo legal é complementado pelo parágrafo 4º, do artigo 158, da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), o qual normatiza que “o beneficiário, ao comparecer periodicamente à entidade fiscalizadora, para comprovar a observância das condições a que está sujeito, comunicará, também, sua ocupação e os salários ou proventos de que vive”.

Cumprido o período de prova, sem que tenha havido a revogação do benefício, haverá a extinção da pena privativa de liberdade. Caso contrário, o benefício poderá ser suspenso.

2.2.2 Do livramento condicional

Configura-se o livramento condicional como um instrumento de ressocialização e reintegração da condenada ou condenado à sociedade, pois importa em medida penal consistente na concessão de sua liberdade antecipada, desde que por ela ou ele sejam preenchidos determinados requisitos legais e/ou judiciais, o que torna essa medida uma etapa do processo de preparação para a soltura definitiva da pessoa beneficiada.

O livramento condicional decorre do sistema progressivo de cumprimento da pena e se trata de um direito subjetivo do apenado, não havendo que se falar em discricionariedade do julgador em conceder o livramento, quando o sentenciado preenche os requisitos formais para tanto (CUNHA, 2016, p. 481).

O instituto em tela acha-se previsto no artigo 83 do Código Penal (BRASIL, 1940) e nos artigos 131 a 146, da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984). Contudo, analisando o conteúdo dos dispositivos legais pertinentes ao livramento condicional, verifica-se incongruência entre alguns deles e a Constituição Federal, quando trata da suspensão dos direitos políticos enquanto perdurarem os efeitos da condenação. Isso porque a lei traz que um dos requisitos subjetivos para a obtenção do livramento condicional é a aptidão para prover a própria subsistência mediante trabalho honesto, nos termos do artigo 83 do Código Penal, inciso III, alínea “d” (BRASIL, 1940). O artigo 132, da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), de forma similar, também expõe na alínea a, de seu parágrafo 1º, que o liberado condicional deverá “obter ocupação lícita, dentro de prazo razoável, se for apto para o trabalho”.

Nesse sentido, com os direitos políticos suspensos no período além-cárcere e a menor chance de se colocar ou se recolocar no mercado de trabalho em razão dessa condição, referidas exigências tornam-se desprovidas de aplicabilidade prática, dificultando a vida da pessoa beneficiada, que pode voltar a cometer crime por não conseguir trabalho digno.

2.3 Da relação entre os direitos políticos negativos e a reincidência criminal

Quando uma ex-presidiária ou um ex-presidiário comparece ao Cartório Eleitoral durante os períodos de cumprimento dos benefícios do *sursis* ou livramento condicional e necessita regularizar sua situação perante essa Justiça Especializada, depara-se com o fato de que seus direitos políticos ficarão suspensos enquanto estiver respondendo nessas formas de liberdade. Dessa feita, não lhe é tangível a quitação eleitoral e, inobstante a Resolução nº 23.659 (BRASIL, 2021) haja inovado ao apresentar-lhe a possibilidade de possuir seu título eleitoral

em mãos, continuará não usufruindo das benesses do gozo dos direitos políticos, incluindo o não direito ao voto.

A certidão de quitação eleitoral vem prevista no artigo 7º, do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) e no parágrafo 7º, do artigo 11, da Lei 9504, de 30 de Setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Sem essa quitação, a eleitora ou o eleitor acomete-se do impedimento de praticar diversos atos da vida civil e pública, como assumir cargos públicos, solicitar ou renovar passaporte, participar de concorrências públicas, dentre outros.

Sempre esteve em voga a necessidade de o preso obter uma profissão útil, como importante fator integrante de sua readaptação ao meio social. A Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) aponta, em seu artigo 10, que é dever do Estado a assistência ao preso e ao internado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno para a vida em sociedade, dispondo que tal assistência deve compreender, à egressa ou egresso, os aspectos de assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Referido preceito legal coaduna com a atual função da pena, que é a ressocialização da pessoa apenada, com o intuito de retirá-la do mundo do crime e torná-la uma cidadã ou cidadão apto a viver na sociedade, em consonância com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Dessa forma, a dificuldade na obtenção de trabalho por não possuir quitação com a Justiça Eleitoral nos casos em estudo no presente artigo tende a se contradizer com o hodierno paradigma pertinente à indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos. O direito ao trabalho, constante do artigo 5º da Carta Magna (BRASIL, 1988) é alçado à categoria de direito humano e fundamental, assim como os direitos políticos. Nessa seara, o artigo publicado por Piovesan traz que:

Introduz ela a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e pela indivisibilidade desses direitos. Universalidade, porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, desse modo, a visão integral dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2004).

Sendo o ser humano dotado de unidade existencial, não se faz coerente que dois campos da ciência do direito, o constitucional e o eleitoral, restrinjam o gozo dos direitos políticos às

ex-presidiárias e aos ex-presidiários que já se acham cumprindo a reprimenda penal fora do cárcere, dificultando-lhes alcançar a dignidade pretendida através do trabalho, sem o qual poderão voltar a delinquir e se tornarem criminosos reincidentes.

A reincidência no Estado Brasileiro atinge patamares muito elevados. O último relatório sobre o tema, datado de 2022 e realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) denominado Reincidência Criminal no Brasil foi criado a partir de estudo realizado com 979 mil presas e presos e, dentre inúmeras conclusões, salientou que a entrada no sistema carcerário para cumprimento de pena após alguma saída por decisão judicial, por fuga ou, ainda, por progressão de pena, no primeiro ano a média das pessoas que reincidem é de 21%, no primeiro mês é de 29% e, nos 3 primeiros meses, esse número aumenta para 50%.

Assim, o sistema de encarceramento brasileiro apenas vem contribuindo para o aumento da criminalidade e da formação de criminosos habituais, adjetivo esse no sentido de a criminalidade tornar-se um meio de vida e até mesmo de sobrevivência do indivíduo.

2.4 Da incompatibilidade do *Sursis* e do livramento condicional com os efeitos do Artigo 15, inciso III, da Constituição Federal

Conforme nos ensina Greco (2011, p. 442-443), quando se coloca em discussão a questão pertinente à ressocialização do condenado, há muito tempo se insurgem diferentes opiniões a respeito, visto que, para alguns, o castigo do delinquente – que produz na sociedade um saudável efeito dissuasório e preventivo perante a comunidade –, é tido como justo e necessário. Para outros, contudo, a finalidade precípua da pena deve revestir-se do efeito ressocializador da condenada ou condenado, a fim de que, após o cumprimento da pena, possa voltar ao convívio social.

Assim, o indivíduo que não consegue se reerguer na sociedade, em virtude das imposições oriundas da própria lei, acaba por voltar a delinquir e, nisso, um dos fatores preponderantes é a dificuldade de obter trabalho lícito. Assim, usufruir da completa liberdade (pelo término da pena) acaba por se tornar a etapa mais ardil da vida da ex-detenta ou ex-detento.

Isso implica em um verdadeiro ciclo vicioso do crime, como traz, ainda, Rodrigues, citando Thompson, no sentido de a entrada do sistema prisional fazer-se pela prisão comum, incumbida que é de receber o indivíduo que para esse local foi inicialmente encaminhado. Com

uma pequena perda, referente aos réus que obtêm relaxamento do flagrante ou revogação da prisão preventiva, deve aquela pessoa transitar para o presídio e a penitenciária, sendo que a saída do presídio, com algumas perdas (réus que são absolvidos), alimenta também a penitenciária. A essa cabe o papel de saída do sistema prisional, abrindo para a liberdade (completa pelo término da pena, ou condicional, no caso de livramento). Ocorre que, com frequência, o indivíduo nesses termos liberto retorna ao referido sistema (no caso de reincidência), repetindo o mesmo círculo, desde o início (RODRIGUES, 2010, p. 76, apud THOMPSON, 2002, p. 100).

O inciso III do artigo 15 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estende a possibilidade de reintegração a um patamar dificultoso, ao trazer que a suspensão dos direitos políticos perdura enquanto durarem os efeitos da condenação revestida pelo trânsito em julgado. A Súmula nº 9 do Tribunal Superior Eleitoral corrobora o mesmo entendimento quanto ao prazo em tela:

A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos. (BRASIL, 1992).

Quanto à Justiça Eleitoral, ao mesmo tempo que se moderniza constantemente, e sendo a eleitora ou eleitor o sujeito principal dos direitos políticos, faz-se necessária também a revisão dos mecanismos de aplicação da restrição dos direitos políticos, especialmente no tocante à extensão de seus efeitos àquelas e àqueles que já deixaram fisicamente o cárcere e necessitam com urgência reinserirem-se na sociedade.

Assim, caso a aplicação da suspensão dos direitos políticos fosse flexibilizada a partir do momento em que o indivíduo cumpre toda a parte da pena que lhe é imposta no cárcere e passe a gozar de uma liberdade condicionada *lato sensu*, o direito ao voto e à quitação eleitoral deviam-lhe ser proporcionados, tanto como forma de trazer à tona o sentido igualitário do voto dado por meio de cada cidadã e de cada cidadão, como para contribuir na reintegração social da ex-presidiária ou do ex-presidiário, possibilitando-lhe a obtenção de trabalho digno com um pouco menos de dificuldade.

Vale ressaltar que há uma série de entidades que se propõem a acolher e empregar egressas e egressos, mas não em número suficiente para atender à crescente demanda da população carcerária. O Brasil, nos termos do Relatório Reincidência Criminal alhures citado, possuía a terceira maior população carcerária do mundo, no ano de 2021. A respeito disso, o

Conselho Nacional de Justiça instituiu, em Resolução aprovada em 17 de dezembro de 2019, o “Programa Começar de Novo” com o intuito de promover a reintegração social das ex-presidiárias e ex-presidiários (TÔRRES, 2019).

A partir do instante em que, em virtude de seu bom comportamento carcerário atestado pela diretoria do presídio ou afirmado pela magistrada ou pelo magistrado no ato da sentença, a condenada ou o condenado possui as condições para obter, respectivamente, os benefícios do livramento condicional ou do *sursis*, não há motivos para lhe imputar de forma irrestrita os efeitos da suspensão dos direitos políticos.

Mais uma vez, o estudo de Rodrigues, ao citar Teixeira quanto à falta de acessibilidade da ex-presidiária ou do ex-presidiário aos direitos sociais e, dentre eles, o direito ao trabalho, pondera que:

Quando chegam em suas casas, muitos egressos despertam para o fato de que representam para as suas famílias um aumento de gastos. A busca para compensar esse aumento dos gastos ocorre através da contrapartida em renda, o que significa a colocação imediata em alguma ocupação rentável, entretanto, problemas como as dificuldades de acesso a direitos sociais e inclusão no mercado formal de trabalho, são questões presentes na realidade em que os egressos do sistema penitenciário e suas famílias estão inseridos. (RODRIGUES, 2010, p. 82).

No trabalho de Artiaga é exposto que:

Nesta esteira de raciocínio, há que se rediscutir, em nome da inclusão social, a proibição de o apenado que não se encontra encarcerado ter acesso à documentação eleitoral, ainda que com restrições – especialmente no que tange à impossibilidade de em tais casos obter-se a quitação eleitoral – haja vista a necessidade de sua reinserção na vida em sociedade, a qual pressupõe adequada identificação e, ainda, possibilidade de ingresso no mercado de trabalho formal e na educação, via matrícula em cursos profissionalizantes e de capacitação, a fim de diminuir, inclusive, a possibilidade de reincidência de vida criminosa e de serem eleitos candidatos que tenham propostas consistentes no desenvolvimento de políticas públicas efetivas para coibir a reincidência na prática criminosa. (ARTIAGA, 2016, p. 2).

Conforme visto no item 2.3, o Código Eleitoral (BRASIL, 1965), em seu artigo 7º, traz diversas implicações oriundas da não quitação com a Justiça Eleitoral, dentre elas, inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou se empossar neles ou se matricular em instituições de ensino. Nesse sentido, alguma diferenciação na lei não seria inevitável quanto à abrangência dos efeitos da suspensão dos direitos políticos para a ex-

presidiária ou o ex-presidiário, uma vez que, por exemplo, a emissão de passaporte poderia ser tolhida, já que não é permitido à cidadã ou ao cidadão deixar o país durante o cumprimento do *sursis* ou livramento condicional.

Contudo, não sendo possível emitir-lhe um documento de quitação ou regularidade com a Justiça Eleitoral, que possui efeitos essencialmente patrimoniais, significa também lhe tirar a possibilidade de recomeçar uma vida nova. A Jurisprudência do TSE (BRASIL, 2022) entende que “a ausência de quitação eleitoral constitui matéria infraconstitucional, que só poderá ser objeto de RCED na hipótese de se tratar de circunstância superveniente.”.

Conclui Artiaga, ainda, que:

o indivíduo sem a inscrição eleitoral e a regularidade com o exercício do voto encontra-se praticamente alijado da vida civil e política, o que afronta o próprio espírito da Constituição Federal de 1988, batizada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, quando da sua promulgação, Deputado Ulysses Guimarães, de “Constituição Cidadã”, e, em assim sendo, possui a Carta Magna Brasileira como um dos vetores de condução da sociedade a função de propiciar a todo indivíduo o direito de buscar a sua representatividade, prerrogativa esta que não pode ser negada ao condenado que se encontra em liberdade, sob pena de ele viver às margens da sociedade. (ARTIAGA, 2016, p. 6).

Greco, por sua vez, também aponta, em forma de indagações:

E as discussões não param por aí. Como o estado quer levar a efeito o programa de ressocialização do condenado se não cumpre as funções sociais que lhe são atribuídas, normalmente, pela Constituição? De que adianta ensinar um ofício ao condenado durante o cumprimento de sua pena se, ao ser colocado em liberdade, não conseguirá emprego e, o que é pior, muitas vezes voltará ao mesmo ambiente que lhe propiciou o ingresso na ‘vida do crime’? O Estado não educa, não presta serviços de saúde, não fornece habitação para a população carente e miserável, enfim, é negligente em todos os aspectos fundamentais no que diz respeito à preservação da dignidade da pessoa humana. (GRECO, 2011, p. 443-444).

Dessa forma, tornam-se desprovidos de efetividade o *sursis* e a liberdade condicionada quando, ao usufruir deles, o apenado não se encontra em condições de se reerguer perante a sociedade em que vive.

No mesmo sentido, Duarte entende também que – após o indivíduo passar por uma “peneira” decorrente do cumprimento da pena no cárcere –, ao cumprir requisitos revestidos de eticidade impostos pela lei e condições de caráter social, factual e subjetivo que lhe garantam a

liberdade condicionada *lato sensu*, não se vislumbra a possibilidade desse indivíduo, mesmo condenado, não possuir o direito de exercer sua cidadania, como qualquer outro convivente da sociedade. Para ele, seria considerar o indivíduo um “antes cidadão” que, após a sentença condenatória transitada em julgado, seria engolido por uma das maiores reprimendas existentes no nosso ordenamento jurídico (DUARTE, 2012, p. 26).

Interessante apontamento fazia-se na Constituição Federal de 1969 (BRASIL), que trazia em seu artigo 149, § 3º, que lei complementar disporia acerca da suspensão dos direitos políticos nas hipóteses nele mencionadas, não se configurando, portanto, automática a aplicação desse efeito da condenação. Já a Constituição atual (BRASIL, 1988) não impõe qualquer obstáculo entre o conteúdo do artigo 15, inciso III, especificamente, e sua aplicação quando da proferição de sentença condenatória e seu posterior revestimento do trânsito em julgado, tornando automática e sem necessidade de fundamentação a suspensão dos direitos políticos da pessoa condenada.

Em seu estudo, Duarte também aponta que, nos autos do julgamento do Recurso Especial nº 179.502, o Ministro Marco Aurélio de Mello entendeu não ser admissível a aplicação da suspensão irrestrita dos direitos políticos aos crimes culposos, ao se pronunciar no seguinte sentido:

[...] não posso conferir a esse dispositivo esse alcance, porque seria reconhecer o paradoxo. Imaginemos que eu próprio viesse a ser condenado criminalmente, tendo em vista a ofensa à honra de terceiro ou mesmo uma colisão de veículos que resultasse em lesões corporais a terceiros. Obtivesse, tendo em vista as circunstâncias, o *sursis*, a suspensão condicional da pena. Pois bem, continuaria no exercício da magistratura, mas não teria como exercer o direito de votar. [...] De duas uma: ou confiro efeito linear, ainda que desaguando em um paradoxo ao disposto no inciso III do art. 15, ou busco a melhor inteligência para esse mesmo dispositivo. [...] Assim, tenho para mim, Senhor Presidente, que somente há campo propício à aplicação, à observância do preceito, quando aquele alcançado pela condenação fica impossibilitado de exercer os direitos em virtude de um recolhimento em virtude de custódia. (DUARTE, 2012, p. 13-14, apud MELLO, 2011).

Duarte (2012, p. 22-23) também explica que, sendo a cidadania um dos fundamentos da república, a dignidade da pessoa humana é afetada quando o indivíduo, mesmo vivendo no meio social, não pode ter voz e ser caracterizado como cidadão, visto que, com a aplicação irrestrita da suspensão dos direitos políticos nos atuais moldes, torna letra morta as concessões de benefícios penais alternativos à pena privativa da liberdade.

Assim, aplicar os efeitos irrestritos da suspensão dos direitos políticos aos condenados em regime de *sursis* ou livramento condicional é deixar de dar ao sufrágio seu sentido universal,

visto que condiciona o exercício do voto de quem já se acha em liberdade, ainda que condicionada, aos mesmos patamares de quem ainda cumpre sua pena junto ao cárcere. Essa liberdade, conforme já foi exposto no presente estudo, é fruto do preenchimento de uma série de requisitos objetivos e subjetivos por parte da sentenciada ou sentenciado, que merece ter a chance de se reintegrar por completo à sociedade.

2.5 Da necessidade de modificação da aplicação irrestrita dos efeitos da suspensão dos direitos políticos

A modificação da regra constitucional que impõe a suspensão irrestrita dos direitos políticos para condenadas e condenados se depara com significativas barreiras processuais e de interesse político. As vias formais, como a Emenda Constitucional e o Controle Concentrado de Constitucionalidade (ADI), são consideradas de difícil concretização em razão disso. Em contrapartida, o Controle Difuso de Constitucionalidade poderia emergir como um mecanismo mais viável, pois possibilita a arguição de inconstitucionalidade em caráter incidental, ou seja, dentro de processos concretos que buscam a garantia de outros direitos a ex-presidiárias e ex-presidiários, permitindo, assim, a análise da matéria por qualquer instância judicial.

Contudo, existe também um mecanismo informal de mudança constitucional denominado “mutação constitucional”. Por meio dele não são realizadas modificações no texto constitucional, que permanece o mesmo, sendo alterado o sentido a ele dado, de conformidade com as mudanças fáticas ocorridas na sociedade.

Masson (2016, p. 147) aponta que a mutação é realizada pelo poder difuso – derivado, porém não escrito –, que permite que dispositivos constitucionais tenham nova leitura, ou seja, as mutações operam um “verdadeiro renascimento” dos dispositivos. Segundo ela, esse poder é difuso, porque não se sabe de modo concreto de que forma e quando “se iniciou o processo de reestruturação e implementação das informais transformações hermenêuticas que vão rejuvenescer a Constituição, adaptando-a às mudanças sociais que o dinamismo da vida fática ocasionou”.

Dessa forma, a mutação constitucional pode caber como forma de modificar os efeitos da suspensão dos direitos políticos da condenada e do condenado que tenha obtido os benefícios do *sursis* ou do livramento condicional.

O Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2019) sistematizou diversas normas eleitorais acerca dos direitos políticos e temas correlatos, cujo estudo resultou em conclusões nas quais se vislumbram efeitos desproporcionais entre as exigências para uma cidadã ou cidadão obter

certidão de quitação eleitoral nos termos do Código Eleitoral (1965), quando comparadas com outras normas legais.

O referido estudo suscitou variadas questões quanto à aplicabilidade do artigo 7º do Código Eleitoral (BRASIL, 1965). O inciso II do referido artigo, elenca, por exemplo, que às pessoas que deixaram de votar na última eleição, justificar ou recolher a respectiva multa por ausência às urnas, não será permitido:

(...) receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição (...). (BRASIL, 1965).

Por sua vez, o artigo 6º da Constituição Federal traz que:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

O estudo oriundo do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2019, p. 27) entende as referidas normas como incompatíveis, por ocasionar desproporcional impacto na vida das cidadãs e dos cidadãos atingidos pelas restrições constantes do inciso II, do artigo 7º, do Código Eleitoral (BRASIL, 1965).

O mesmo estudo realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2019, p. 28) também demonstrou a incompatibilidade da exigência contida no § 1º do artigo 7º do Código Eleitoral – prova de que votou *na última eleição* (BRASIL, 1965) –, com a exigência de regular exercício do voto em todas as eleições para a emissão de certidão de quitação eleitoral, nos termos do § 7º do artigo 11 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997).

No tocante ao fornecimento de certidão de quitação eleitoral às eleitoras e aos eleitores condenados criminalmente, o estudo realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2019) aponta que o parágrafo § 7º do artigo 11 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997), deve ser interpretado restritivamente, nos termos da Resolução nº 23.241/2010, também do Tribunal Superior Eleitoral, que aduz:

A restrição ao fornecimento de quitação eleitoral ao condenado criminalmente por decisão irrecurável decorre do alcance do instituto, positivado pelo legislador ordinário, conforme a orientação inicialmente fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Res.-TSE nº 21.823, de 15 de junho de 2004), a

contemplar, entre outros requisitos, a plenitude do gozo dos direitos políticos. A exigência de documentos originários da Justiça Eleitoral como condição para o exercício de atos da vida civil, à margem dos impedimentos legalmente estabelecidos em razão do descumprimento das obrigações relativas ao voto, representa ofensa a garantia fundamental, haja vista o caráter restritivo das aludidas normas. (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral expôs que, tendo a Resolução nº 23.241 (BRASIL, 2010) estabelecido que o parágrafo 1º do artigo 7º do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) deva possuir interpretação restritiva para fins de expedição de certidões, só devem ser aplicadas as medidas coercitivas dele constantes à eleitora ou eleitor que deixe voluntariamente de votar ou justificar a ausência às urnas dentro do prazo legal e não àquele legalmente impedido de exercer o voto, por razões alheias à sua vontade:

O cidadão cujos direitos políticos estejam suspensos, por exemplo, não poderia sofrer as restrições previstas no parágrafo, uma vez que, nessa hipótese, o não exercício do voto decorre de impedimento legal e não da vontade do eleitor. (BRASIL, 2019, p. 28-29).

O mesmo estudo ainda avalia:

(...) pela CF/1988, do § 1º do art. 7º do CE, como um todo. Embora o TSE tenha se manifestado sobre o parágrafo quando da edição da Res.- TSE nº 23.241/2010, ocasião em que assentou a compatibilidade do dispositivo legal com a Constituição, o GTJ entende que ele deve ser submetido por *controle de constitucionalidade mais rigoroso*, uma vez que contém severas restrições a diversos direitos, com desproporcional impacto na vida dos cidadãos e no exercício de suas liberdades civis. O caso mais extremo é o de constituir obstáculo à ressocialização de presos, por exemplo, mas seus efeitos negativos alcançam outros indivíduos e grupos sociais. (BRASIL, 2019, p. 28-29).

Assim, faz-se necessária a modificação no sentido de garantir à pessoa beneficiária do *sursis* ou do livramento condicional quitação eleitoral que lhe permita obter o ingresso no mercado de trabalho ou instituição de ensino, visto que referida mudança traria impactos positivos tanto a essa cidadã ou esse cidadão quanto à sociedade como um todo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, o presente artigo tem por escopo demonstrar que a suspensão irrestrita dos direitos políticos durante o período de prova do *sursis* ou durante o cumprimento das condições impostas quando da obtenção do livramento condicional é contraditória com a real

função da pena, que exsurge no sentido de fazer a apenada ou o apenado refletir sobre sua conduta e, estando livre fisicamente do cárcere, poder possuir condições fornecidas pelo aparato estatal de se reerguer de forma digna junto à sociedade.

A obtenção do título de eleitor e da quitação junto à Justiça Eleitoral torna a etapa de ressocialização daquele indivíduo menos árdua, pois pode buscar emprego tendo todos os documentos exigidos em mãos e, dessa forma, tentar uma colocação ou recolocação no mercado de trabalho, iniciando, assim, um ciclo reverso ao da criminalidade em sua vida. Da mesma forma, poder exercer o voto quando não mais se acha aprisionado ao cárcere, desperta no indivíduo o senso de pertencimento ao Estado em que vive.

Iniciando-se tal ciclo positivo, entende-se que, com o decorrer do tempo, mais cidadãos e cidadãos trilhariam o mesmo caminho, fato que levaria a uma queda considerável dos atuais índices de criminalidade e reincidência e, conseqüentemente, a uma sociedade mais justa e pautada em condições de vida dignas a todo ser humano.

REFERÊNCIAS

ARTIAGA, Juliana Saddi. **Suspensão de Direitos Políticos e Reintegração Social**. Verba Legis, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969**. Brasília: Diário Oficial da União, 30 dez. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 dez. 1940. **Institui o Código Penal**. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 3 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 jul. de 1965. **Institui o Código Eleitoral**. Brasília: Diário Oficial da União, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 2 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.116, de 29 ago. 1983. **Assegura validade nacional as Carteiras de Identidade regula sua expedição e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, 30 ago. 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17116.htm. Acesso em 2 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 jul. 1984. **Institui a Lei de Execução Penal.** Brasília: Diário Oficial da União, 13 jul. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em 2 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 set. 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Brasília: Diário Oficial da União, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Enunciado nº 4. I Jornada de Direito Eleitoral.** Brasília, DF, 28 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 00318-33.2020.6.16.0145 – PR.** Recorrente: Eder Fabiano Borges Adão. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Assistente do recorrido: Adilson Alves Leandro. Agravante: Eder Fabiano Borges Adão. Agravado: Adilson Alves Leandro. Relator originário: Ministro Sérgio Banhos. Redator para o acórdão: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 set. 2022. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/diploma-1/recurso-contra-a-expedicao-de-diploma/legitimidade/candidato-ao-mesmo-cargo?SearchableText=REspEl%20n%C2%BA%20060031833>. Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.241**, de 23 de mar. 2010. Quitação eleitoral. Suspensão de direitos políticos. Condenação criminal definitiva. Efeitos. Impossibilidade. Impedimentos. Atos da vida civil. Legislação eleitoral. Aplicação restritiva. Legalidade estrita. Possibilidade. Fornecimento. Certidão. Situação eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2010/resolucao-no-23-241-de-23-de-marco-de-2010>. Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.659**, de 26 de out. 2021. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das Normas Eleitorais. Eixo Temático I: Direitos Políticos e Temas Correlatos.** Brasília: 2019. Disponível em: [2019_tse_sistematizacao_normas_eleitorais_eixo1.pdf](#). Acesso em 4 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 9. A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos.** Diário da Justiça: Brasília, DF, 28 out. 1992.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal.** Parte Geral. 4ª edição. Salvador: JusPodium, 2016.

DUARTE, Daniel Nascimento. **A suspensão irrestrita dos direitos políticos nos casos de condenação criminal definitiva: em busca de uma interpretação teleológica do preceito do art. 15, III da Constituição Federal.** XXI Congresso Nacional do Conpedi, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

GRECO, Rogério. **Direitos humanos, sistema prisional e alternativas à privação de liberdade.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional.** 4ª edição. Salvador: JusPodium, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cíveis e Políticos.** Sur, Rev. Int. de Direitos Humanos, vol. 1. nº 1. São Paulo, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-4452004000100003&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 21 abr. 2022.

RODRIGUES, Edimar Edson Mendes. **Egressos Reincidentes: Um estudo dos fatores que contribuem para a reincidência.** Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

TÔRRES, Iuri. **CNJ aprova política judiciária de atenção a egressos do sistema prisional.** Brasília: Agência CNJ de Notícias, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-politica-judiciaria-de-atencao-a-egressos-do-sistema-prisional/>. Acesso em 5 dez. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE. **Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.** Reincidência Criminal no Brasil – 14 de Novembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil>. Acesso em 5 dez. 2025.

**RESPONSABILIDADE CIVIL E DEVER DE CUIDADO DAS REDES
SOCIAIS: IMPLICAÇÕES NO CONTROLE DO CONTEÚDO ELEITORAL
BRASILEIRO**

**CIVIL LIABILITY AND THE DUTY OF CARE OF SOCIAL MEDIA
PLATFORMS: IMPLICATIONS FOR THE CONTROL OF BRAZILIAN
ELECTORAL CONTENT**

Aziz Marcelo Hidd¹

Tarcísio Augusto Sousa de Barros²

RESUMO: O presente artigo visa explorar a complexa questão da responsabilidade civil das plataformas digitais no controle de conteúdo eleitoral, com destaque no desafiador cenário político-social brasileiro. Diante da exponencialidade do uso de redes sociais, especialmente, na veiculação de campanhas político-eleitorais e a massiva disseminação de informações, traz a necessidade urgente de análise sobre a responsabilidade das empresas de tecnologia na moderação de conteúdos falsos ou ofensivos. O estudo busca investigar a necessidade de maior responsabilização dessas plataformas, destacando as lacunas normativas que contribuem para a insegurança jurídica e para um maior ativismo judicial. O trabalho mescla o exame de doutrinas especializadas e jurisprudências dos Tribunais Superiores brasileiros, além de resoluções do TSE e dispositivos legais vigentes, para contextualizar os desafios da regulamentação e examinar os contornos e limites da responsabilidade civil no contexto eleitoral brasileiro.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Dever de Cuidado. Plataformas Digitais. Eleições.

ABSTRACT: This article aims to explore the complex issue of the civil liability of digital platforms in controlling electoral content, with a focus on the challenging Brazilian political and social landscape. Given the exponential rise in the use of social networks particularly in the dissemination of political campaigns and the massive spread of information, there is an urgent need to analyze the responsibility of technology companies in moderating false or offensive content. The study seeks to investigate the necessity of greater accountability for these platforms, highlighting the regulatory gaps that contribute to legal uncertainty and increased judicial activism. It proposes solutions that promote effective control without undermining autonomy and freedom, aiming to encourage the dissemination of constructive content and ensure the integrity of the democratic process. The research combines the analysis of specialized legal doctrine and case law from Brazil's higher courts, as well as resolutions from the Electoral Superior Court and current legislation, to contextualize the regulatory challenges and to examine the contours and limits of civil liability within the Brazilian electoral context.

¹ Advogado. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Escola do Legislativo do Piauí. Pós-graduando em Direito Público Aplicado pela EBRADI. Bacharel em Direito pelo Instituto de Ensino Superior Icev. E-mail: hiddaziz@gmail.com. Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/8462329510091301>.

² Advogado. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito pela Universidade Federal do Estado do Piauí (UFPI). Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT). E-mail: tarcisiobarrosadv@gmail.com. Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/3466561039112735>.

Keyword: Civil Liability. Duty of Care. Digital Platforms. Elections.

1 INTRODUÇÃO

O aumento exponencial da utilização de plataformas digitais nas campanhas eleitorais trouxe novas preocupações e desafios para a democracia, especialmente ao se ponderar as liberdades de expressão, manifestação e imprensa. Aos poucos, os meios de comunicação tradicionais perderam terreno para a internet permitindo que usuários difundissem informações – e desinformações – em uma velocidade sem precedentes.

Planejado como um ambiente de debate livre, o ciberespaço³ tornou-se gradualmente um campo minado de desinformação, marcado pela rápida proliferação de opiniões distorcidas, difamações, injúrias, calúnias e notícias comprovadamente falsas. Neste contexto, é fundamental distinguir os conceitos que embasam essa problemática: a desinformação, enquanto fenômeno mais amplo, compreende desde a ausência de dados relevantes ao indivíduo (NEHMY; PAIM, 1998), até a manipulação intencional de informações verídicas, porém fora de contexto ou distorcidas (SERRANO, 2010); já as *'fake news'* configuram um subtipo específico de desinformação, marcado pela falsidade verificável (ALLCOTT; GENTZKOW, 2017), pela simulação do formato jornalístico e pela clara intenção de enganar o público (TANDOC JR.; LIM; LING, 2018).

A Justiça Eleitoral vem dedicando atenção redobrada a esse fenômeno, especialmente diante da propagação massiva de notícias falsas (*fake news*) em eleições desde 2008 até 2024, o que tem gerado impactos significativos sobre os resultados das urnas⁴ e sobre a percepção pública da legitimidade do processo eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio de resoluções normativas e decisões, buscou estabelecer parâmetros mais rigorosos de controle, embora persistam entraves como a ausência de marco legal específico, a morosidade das plataformas na remoção de conteúdos ilícitos e a dificuldade de compatibilizar regulação e liberdade de expressão.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível analisar a construção jurídica da responsabilidade civil das empresas de tecnologia no contexto eleitoral. Parte-se da hipótese de que lacunas normativas geram insegurança jurídica e fomentam o ativismo judicial, exigindo mecanismos capazes de conter a desinformação sem comprometer a autonomia das plataformas

³ "espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores" (Lévy, 1999, p. 92)

⁴ CRUZ, Matheus Felipe da et al. O impacto das *fake news* nas eleições. 2024.

e as liberdades fundamentais. Para tanto, examinam-se o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), o Projeto de Lei nº 2.630/2020, normas do TSE e decisões do STF e STJ, além de aportes doutrinários relevantes.

Busca-se, ao final, examinar os contornos e limites da responsabilidade civil das plataformas digitais no contexto eleitoral brasileiro, especialmente quanto à disseminação de desinformação, avaliando em que medida o dever de cuidado pode ser exigido e como o ordenamento jurídico atual responde a esses desafios.

2 O USO DAS REDES SOCIAIS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS: PANORAMA HISTÓRICO DE 2008 A 2024

2.1 A consolidação das redes sociais no processo eleitoral

As redes sociais assumiram papel central nas campanhas eleitorais brasileiras nas últimas duas décadas, inaugurando uma transformação significativa na comunicação política. Esse processo teve início nas eleições municipais de 2008, influenciado pela campanha presidencial de Barack Obama nos Estados Unidos, que evidenciou o potencial das plataformas digitais para mobilização, engajamento e arrecadação de recursos. Conforme destaca Cornfield (2008, apud Gomes et al., 2009), a estratégia digital foi elemento decisivo para o êxito eleitoral de Obama.

Nos anos seguintes, redes como Facebook e Twitter ganharam protagonismo nas campanhas, consolidando uma “cultura das redes sociais”, caracterizada pela circulação colaborativa de ideias e conteúdos (AGGIO, 2011). Esse movimento foi acentuado nas eleições presidenciais de 2014, sobretudo no segundo turno, quando o ambiente digital se mostrou altamente polarizado e marcado pela disseminação de discursos ofensivos e inverdades (BORBA; VEIGA; MARTINS, 2018).

Um fator catalisador dessa migração para o meio digital foi a minirreforma eleitoral de 2015, instituída pela Lei nº 13.165/2015. A norma reduziu o período de campanha de 90 para 45 dias e encurtou a duração da propaganda gratuita no rádio e na televisão, de 45 para 35 dias, com alterações nos blocos e inserções (BRASIL, 2015). Justificada pela busca de maior equidade e redução de custos, essa mudança impulsionou ainda mais a centralidade das redes sociais como espaços de comunicação, mobilização de base, interação com eleitores e construção de imagem pública dos candidatos.

2.2 O marco das eleições de 2018 e a explosão da desinformação

Em 2018, fortemente influenciadas pelo modelo de comunicação política adotado por Donald Trump nas eleições norte-americanas de 2016, as eleições brasileiras representaram um marco pelo uso intenso de redes sociais, com o *WhatsApp* assumindo papel central para a disseminação de conteúdos, muitas vezes questionados por disseminarem desinformação e *fake News* (MONT'ALVERNE; MITOZO; BARBOSA, 2019).

Se, por um lado as mídias digitais ampliaram propagação de conteúdos eleitorais, por outro verificou-se uma proliferação alarmante de notícias falsas e mentiras. Essa guerra de desinformação tornou ainda mais perceptível e preocupante a necessidade urgente de se regular e regulamentar as mídias digitais. Bárbara Moura (2019) observa que em 2018 as *fake news* foram utilizadas para deslegitimar adversários e até mesmo a Justiça Eleitoral, com ataques à honra, manipulações de vídeos e áudios, além da circulação de boatos sobre fraudes no sistema eletrônico de votação. De fato, narrativas falsas questionando a segurança das urnas ganharam tração nas redes, levando parcela do eleitorado a desacreditar do sistema de votação.

A influência das redes naquele pleito restou comprovada em pesquisa de opinião do DataSenado, segundo a qual quase metade dos eleitores (45%) afirmaram ter decidido seu voto com base em informações vistas em alguma rede social (BRASIL, 2019).

À época, a resposta institucional ainda mostrava limitações. O Tribunal Superior Eleitoral, embora tenha implementado algumas ações específicas para o pleito de 2018, atuava de forma majoritariamente reativa, dependendo de denúncias formais para remover conteúdos e punir infrações. Faltavam medidas preventivas robustas, e a complexidade em rastrear a origem de informações falsas comprometia a eficácia das iniciativas institucionais (MOURA, 2019). Restou evidente que os instrumentos normativos vigentes não acompanhavam a velocidade e o volume da desinformação online.

2.3 A resposta institucional: eleições de 2020 e 2022

Nas eleições municipais de 2020, diante das dificuldades e limitações que a pandemia da COVID-19 impôs, as mídias sociais consolidaram-se como o principal palanque para campanhas, com transmissões ao vivo, eventos virtuais e debates online. Esse contexto intensificou ainda mais a propagação da desinformação no cenário político-eleitoral brasileiro.

Em virtude disso, a Justiça Eleitoral reforçou o papel de uma regulação mais forte das redes sociais na tentativa de combater disseminação de notícias falsas, investindo em parcerias

com plataformas digitais, além de iniciativas de checagem de fatos como a página “Fato ou Boato?”⁵, criada em 2020 com o objetivo de promover o esclarecimento e a transparência das informações relacionadas ao processo eleitoral.

Segundo Borges et al. (2023), o TSE buscou fortalecer a integridade do processo eleitoral mediante a exigência de prazos mais curtos para remoção de conteúdos falsos, maior transparência nas políticas de impulsionamento e a identificação de autores de postagens pagas/patrocinadas. Tais medidas foram incorporadas à Resolução nº 23.610/2019, norma que disciplina a propaganda eleitoral na internet, sem, contudo, tratar a desinformação como categoria normativa autônoma. Em sua redação originária, o enfrentamento às *fake news*⁶ ocorria de forma indireta, por meio das regras gerais sobre propaganda irregular e do direito de resposta, bem como das medidas judiciais de remoção de conteúdo ilícito.

Com as alterações promovidas para as eleições gerais de 2022, a Resolução passou a prever mecanismos mais eficazes de enfrentamento à desinformação, autorizando, inclusive em caráter excepcional e preventivo, a remoção imediata de conteúdos manifestamente falsos ou gravemente lesivos à integridade do processo eleitoral. Nesse contexto, a atuação reiterada de perfis ou canais digitais na disseminação de desinformação passou a justificar medidas mais severas, como a suspensão de contas e a aplicação de multas em caso de descumprimento de determinações judiciais.

Como destaca Amanda Leal (2021), o TSE estruturou uma estratégia regulatória baseada em três eixos: (i) normatividade (via resoluções); (ii) articulação institucional com empresas de tecnologia e entidades civis; e (iii) judicialização, com atuação mais célere para remover conteúdos claramente ilícitos. Ainda assim, a autora reconhece que o modelo jurídico vigente impunha limitações importantes ao enfrentamento eficaz da desinformação.

2.4 Eleições de 2024: novas ameaças digitais e avanços normativos

As eleições de 2024 no Brasil ocorreram num contexto de intensificação dos desafios informacionais, especialmente em razão do uso crescente de inteligência artificial (IA) e das

⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Fato ou Boato: site da Justiça Eleitoral que verifica informações e alerta contra notícias falsas. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

⁶ A norma adotou a expressão “fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados” em substituição ao termo “*fake news*”.

redes sociais. A disseminação de conteúdos eleitorais manipulados – incluindo *deepfakes*⁷ – e notícias falsas amplificou preocupações éticas e jurídicas acerca da integridade do processo democrático. De fato, a propagação de mensagens eleitorais ofensivas, mentirosas e manipuladas em ambientes digitais tem exigido novos mecanismos de regulação. Nesse cenário, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) assumiu papel central ao atualizar normas e criar estruturas especializadas para enfrentar essas ameaças.

Nesse âmbito, a justiça eleitoral atualizou a Resolução nº 23.610/2019 e aprovou a Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024⁸, norma que aborda diretrizes claras sobre o uso de IA na propaganda eleitoral. Entre as principais inovações, destaca-se a chamada “permissão condicionada” para o uso de IA na produção de imagens ou sons, condicionada à transparente divulgação da manipulação realizada. O ponto mais contundente, porém, é a proibição categórica do uso de *deepfakes* em campanhas eleitorais (artigo 9-C)⁹, tanto para prejudicar quanto para favorecer candidaturas (Tavares, 2024). Em conjunto, a resolução prevê sanções rigorosas em caso de descumprimento, incluindo retirada imediata do conteúdo, multas e até cassação de registro ou mandado.

Percebe-se que a atuação institucional ganhou maior robustez, com previsões mais claras sobre penalidades em caso de descumprimento e incentivos ao uso de mecanismos de denúncia rápida. Ainda assim, a velocidade exponencial e a capilaridade das interações digitais permanecem como um dos principais desafios à eficácia dessas normas.

3 LIMITES E DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO DIGITAL

As gigantes da tecnologia – as chamadas *Big Techs* – têm desempenhado função cada vez mais precípua no ordenamento eleitoral brasileiro, tornando-se veículos fundamentais para a efetiva comunicação entre candidatos e eleitores. Contudo, tal pertinência também revela

⁷ Os *deepfakes* nada mais são do que vídeos criados a partir de inteligência artificial e que reproduzem a aparência, as expressões e até a voz de alguém do mundo real. O nome vem da junção de duas expressões em inglês: “deep learning” (“aprendizado profundo”) e “fake” (“falso”) (Battaglia, 2020).

⁸ Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral (Brasil, 2024).

⁹ Art. 9º-C É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.

§ 1º É proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (*deepfake*).

§ 2º O descumprimento do previsto no caput e no § 1º deste artigo configura abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando a cassação do registro ou do mandato, e impõe apuração das responsabilidades nos termos do § 1º do art. 323 do Código Eleitoral, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis quanto à irregularidade da propaganda e à ilicitude do conteúdo.

desafios complexos à regulamentação dessas plataformas, especialmente em relação ao controle de conteúdo falso e ofensivo, bem como à responsabilização dos agentes envolvidos.

Desde que as comunidades virtuais começaram a se popularizar em 2008, a Justiça Eleitoral brasileira tem buscado maneiras mais eficazes de modular o ambiente digital. O TSE, especialmente a partir das eleições de 2018, intensificou suas ações institucionais através de campanhas de conscientização, parcerias com plataformas tecnológicas e melhorias em suas resoluções, com o intuito de combater a desinformação e resguardar a credibilidade do sistema eletrônico de votação. Contudo, a atuação do Poder Público e das plataformas digitais enfrenta limitações impostas pelo arcabouço normativo vigente, muitas vezes inadequado ou insuficiente diante da complexidade do ecossistema digital.

Um exemplo notável é a Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, que, embora seja um marco regulatório importante que consagra princípios como a neutralidade da rede e a liberdade de expressão, estabeleceu em seu art. 19 uma regra que condiciona a responsabilidade civil dos provedores de aplicações (como redes sociais) à prévia ordem judicial específica para remoção de conteúdo ilícito (BRASIL, 2014). Tal modelo buscou evitar a censura prévia e resguardar a livre circulação de informações, mas, na prática, dificultou o controle ágil da disseminação de notícias falsas, sobretudo durante períodos eleitorais críticos (SARLET; SIQUEIRA, 2020).

Nota-se, dessa maneira, que o debate se concentra na interpretação do MCI, uma vez que restou estabelecido às empresas de internet a responsabilidade apenas pelo conteúdo criado por elas mesmas. No entanto, essa interpretação gera pretextos para o surgimento de dúvidas sobre a extensão da responsabilização das *Big techs* em relação ao conteúdo divulgado pelos usuários.

Em virtude disso, o Congresso Nacional tem discutido a criação de uma legislação específica voltada para o combate à desinformação. O Projeto de Lei nº 2.630/2020, conhecido como “PL das *Fake News*”, de iniciativa do Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), visa estabelecer um conjunto de regras para regular as redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas, exigindo maior transparência e responsabilidade das plataformas no controle de conteúdo e na identificação de seus usuários. A proposta representa uma tentativa de preencher o vácuo regulatório que atualmente existe em relação à circulação de conteúdos eleitorais ilícitos.

Apesar de ser uma importante iniciativa, o Projeto de Lei ainda enfrenta resistência, principalmente por parte das plataformas digitais, que argumentam eventual impacto negativo

à liberdade de expressão e à privacidade dos usuários. Críticas acadêmicas também emergiram, conforme ponderam Janaína Rigo Santin e Marlon Dai Pra:

Entretanto, é preciso destacar que há muitas críticas a este projeto, por ser excessivamente detalhista e por dar um poder de decisão ainda maior aos provedores sobre se devem retirar ou não uma notícia do ar, ou excluir contas de usuários de internet. Ou seja, ao invés de entregar para o Judiciário, para ser o último árbitro para decidir se o conteúdo ou o usuário permanece ou não, entrega-se para o provedor decidir. Questiona-se aqui que quando se está perante uma realidade altamente fragmentada, com disputa geopolítica mundial e acirrados enfrentamentos de blocos de poder, há uma problemática em dar ao provedor uma autorização legal para remover milhões de contas, assim como estabelecer o que é falso ou verdadeiro. Salientando que em ambos há uma grande zona nebulosa. Ora, em uma sociedade que despreza o saber da ciência e os métodos científicos, buscando a verdade na ideologia, na religião ou em um saber binário, privatizar o poder de dizer o que é verdadeiro ou falso ao provedor é muito perigoso.

A ausência de uma legislação sólida e específica que delimite a responsabilidade das plataformas digitais no controle do conteúdo eleitoral ocasiona, sem dúvidas, um vácuo regulatório alarmante, uma vez que o arcabouço vigente já não oferece respostas suficientes frente à escala e ao impacto das redes sociais no debate público. Contudo, a definição de um novo regime jurídico exige escolhas delicadas entre valores constitucionais.

Nessa cena, torna-se imprescindível examinar com maior profundidade dois eixos específicos: (i) a responsabilização civil pelos danos decorrentes de conteúdos de terceiros; e (ii) o dever de cuidado das plataformas digitais. É o que se fará nas seções seguintes, à luz da doutrina contemporânea e da evolução jurisprudencial recente, inclusive as marcantes decisões do Supremo Tribunal Federal em 2024 e 2025.

4 A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Diante do protagonismo crescente das plataformas digitais na mediação da comunicação política, impõe-se uma reflexão fundamental: até que ponto essas empresas devem ser legalmente responsabilizadas pelos conteúdos que circulam em seus ambientes?

Ainda que se apresentem como meras intermediárias tecnológicas, é inegável que exercem influência direta sobre o debate público e, por consequência, sobre os rumos do processo democrático. Essa constatação exige um compromisso mais ativo e responsável na mitigação dos danos sociais e eleitorais decorrentes da disseminação de informações falsas ou distorcidas.

Nesse sentido, insta discutir brevemente a concepção de responsabilidade civil para o direito brasileiro. Em princípio, refere-se ao dever de indenizar danos causados a terceiros, sejam de natureza material ou moral, conforme os artigos 186¹⁰ e 927¹¹ do Código Civil. Essa obrigação pode surgir da prática de atos ilícitos, da negligência ou mesmo de riscos inerentes a certas atividades.

Há distintas formas de se caracterizar esse dever, sendo as principais a contratual, decorrente do descumprimento de obrigações assumidas em contrato, e a extracontratual, que surge a partir de danos causados independentemente de relação contratual prévia. Sílvia de Salvo Venosa assim define:

A responsabilidade é sempre ligada ao conceito de obrigação; resulta do comportamento do homem, omissivo ou comissivo, que tenha causado modificação nas relações jurídicas com seu semelhante, com conteúdo patrimonial. Se, por um ato do agente, há prejuízo resultante de infringência de contrato entre as partes, estaremos diante da responsabilidade contratual. Se não há vínculo contratual entre o causador do dano e o prejudicado, a responsabilidade é extracontratual.¹²

A responsabilidade civil pode ser classificada como subjetiva ou objetiva, de acordo com a necessidade de comprovação da culpa. Enquanto aquela, no direito brasileiro, exige, tradicionalmente, a presença de quatro elementos para sua caracterização: dano, conduta ilícita (por ação ou omissão), o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, e a demonstração de culpa ou dolo do agente. Esta não necessita da prova de culpa, estando, a responsabilidade, baseada no risco assumido pelo agente em razão de sua atividade.

Flávio Tartuce (2017) entende que a regra do ordenamento jurídico brasileiro se constitui na responsabilização subjetiva, conforme teoria da culpa. Dessa forma, para que o agente indenize, para que responda civilmente, é necessária a comprovação da sua culpa genérica, que inclui o dolo (intenção de prejudicar) e a culpa em sentido restrito (imprudência, negligência ou imperícia).

Acerca da responsabilidade objetiva, o mesmo autor ensina que esta se baseia na teoria do risco:

Superada essa visualização panorâmica, pelo art. 927, parágrafo único, do atual Código Privado, haverá responsabilidade independentemente de culpa nos casos previstos em lei ou quando a atividade desempenhada criar riscos

¹⁰ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (Vide ADI nº 7055) (Vide ADI nº 6792).

¹¹ Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. (Vide ADI nº 7055) (Vide ADI nº 6792).

¹² VENOSA, Sílvia de Salvo. Direito civil: parte geral. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

aos direitos de outrem. (...) Em continuidade, percebe-se que há casos de responsabilidade civil objetiva que não estão previstos em lei, o que abre a possibilidade de doutrina e jurisprudência criarem outras hipóteses de responsabilidade objetiva.¹³

Diante desse cenário, tendo delineado os fundamentos teóricos e as vertentes da responsabilidade civil, cabe agora examinar o papel desempenhado pelas plataformas digitais no âmbito da comunicação política e eleitoral. A relevância cada vez maior desses atores na intermediação de fluxos informacionais no espaço virtual coloca em pauta a necessidade de definir os limites de sua responsabilidade jurídica quanto à veiculação de materiais ilícitos.

Durante os primeiros anos do século XXI, o debate sobre a responsabilização civil das plataformas digitais no ordenamento jurídico brasileiro foi predominantemente moldado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os julgamentos da Corte neste período centravam-se na adequação dos dispositivos do Código Civil de 2002 e do Código de Defesa do Consumidor aos conflitos emergentes no ambiente virtual¹⁴.

A orientação consolidada pelo STJ estabeleceu dois parâmetros fundamentais: primeiro, rejeitou a aplicação da responsabilidade objetiva aos provedores de aplicações, afastando a possibilidade de imputação com base na teoria do risco; segundo, negou a existência de um dever geral de monitoramento prévio de conteúdos por parte dessas plataformas. Contudo, reconheceu que os provedores assumiam responsabilidade subjetiva quando cientificados formalmente sobre a existência de materiais violadores de direitos (BREGA, 2023).

Assim, assentou-se que as plataformas digitais poderiam ser consideradas responsáveis solidariamente de forma subjetiva por conteúdos ofensivos, desde que comprovada sua omissão após recebimento de notificação específica que lhes desse ciência do material ilícito (SOUZA; LEMOS, 2016). Essa posição, consolidada em torno do artigo 19 do MCI, refletia um equilíbrio entre a proteção de direitos e a preservação da dinâmica própria do ambiente digital, evitando tanto a imposição de ônus excessivos aos provedores quanto a permanência indefinida de conteúdos danosos.

¹³ TARTUCE, Flávio. Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

¹⁴ REsp n. 1.193.764/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 14/12/2010, DJe de 8/8/2011; STJ - REsp: 1308830 RS 2011/0257434-5, Relator.: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 08/05/2012, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/06/2012 RDDP vol. 114 p. 134; STJ - REsp: 1512647 MG 2013/0162883-2, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 13/05/2015, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 05/08/2015; STJ - REsp: 1306157 SP 2011/0231550-1, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 17/12/2013, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/03/2014 RT vol. 944 p. 411.

Entretanto, esse modelo normativo, idealizado sob um contexto informacional distinto, tem se mostrado insuficiente frente à realidade contemporânea. A disseminação em larga escala de conteúdos desinformativos e o protagonismo das redes sociais no debate público impulsionam a necessidade de repensar os limites da responsabilidade dos provedores de aplicação (CASTELLS, 2018). Embora tais empresas costumeiramente se apresentem como neutras e meras facilitadoras tecnológicas, sua atuação transcende em muito a simples disponibilização passiva de dados. Ao empregarem sistemas algorítmicos que selecionam, hierarquizam e potencializam a visibilidade de certas publicações, esses agentes desempenham função decisiva na conformação da esfera pública digital (ARRUDA, 2019) – fato que justifica plenamente a reflexão sobre a adoção de obrigações de monitoramento mais rigorosas e sobre eventual responsabilização por falhas no gerenciamento de materiais nocivos, particularmente em contextos eleitorais.

Nesta cena, ganha força o argumento favorável à expansão do espectro de responsabilidade das plataformas, fundamentado não apenas na inércia após determinação judicial, mas igualmente em um dever genérico de zelo, sobretudo quando confrontadas com conteúdos flagrantemente ilícitos e com elevado potencial lesivo à ordem democrática.

A moderna reflexão doutrinária aponta que a acelerada transformação tecnológica e a natureza complexa das interações digitais demandam uma atualização interpretativa dos tradicionais constructos do direito civil, particularmente no que tange à aplicação da responsabilidade objetiva às atividades que geram riscos difusos à sociedade. A operação das plataformas digitais, ao propiciar a disseminação em larga escala de conteúdos enganosos – frequentemente orientada por parâmetros de maximização de interação e rentabilidade –, pode caracterizar precisamente essa situação de risco gerado, justificando, em hipóteses específicas, sua responsabilização independentemente da comprovação de culpa. Liliana Paesani¹⁵ elucida:

Fala-se hoje em responsabilidade objetiva no sentido de que não se exige a culpa: ela baseia-se num princípio de genérica equidade. Para encontrar uma explicação da tendência que dispensa o elemento culpa, observamos que, hoje, a atitude do legislador (Projeto de Lei nº 634-B, de 1975) e da jurisprudência afastou-se da ideia de culpa e incorporou a noção de equilíbrio de interesses. Temos, então, uma reparação do dano, em que a culpa é um dos pressupostos normais, mas não indispensável.

¹⁵ PAESANI, Liliana Minardi. Direito e internet: liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Diante deste quadro, a discussão sobre a responsabilização civil dos provedores de internet no contexto eleitoral exige abordagem ponderada: deve-se rejeitar tanto a posição excessivamente permissiva que tolera a circulação irrestrita de desinformação quanto medidas desproporcionais que possam afetar indevidamente o exercício de direitos fundamentais. Impõe-se, conseqüentemente, a elaboração de diretrizes normativas precisas que estabeleçam obrigações de conduta condizentes com a expressiva capacidade de influência que essas corporações detêm sobre os fluxos informacionais na sociedade atual.

Em 2025, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Recursos Extraordinários 1.037.396 e 1.057.258 (Temas 987 e 533), com repercussão geral reconhecida, em decisão que redefiniu em parte o regime de responsabilidade civil das plataformas digitais, declarou a inconstitucionalidade parcial do art. 19 do MCI, fixando entendimento de que, diante de conteúdos manifestamente ilícitos — como incitação ao ódio, atos antidemocráticos, pornografia infantil, violência de gênero, entre outros —, as plataformas podem ser responsabilizadas independentemente de prévia ordem judicial. Nesses casos, a omissão diante de notificações extrajudiciais aptas já configura falha no dever de cuidado, ensejando responsabilização civil.

A decisão da Corte introduziu, portanto, uma nova camada de responsabilidade: as plataformas passam a ter o dever de adotar medidas proativas e diligentes na identificação e contenção de conteúdos ilícitos graves, sob pena de se presumir culpa em caso de inércia. Embora não tenha revogado integralmente o art. 19, o STF conferiu-lhe interpretação conforme a Constituição, reconhecendo a omissão legislativa parcial diante da ausência de um regime jurídico capaz de enfrentar os desafios da era digital.

Percebe-se que a responsabilização civil das plataformas digitais no Brasil caminha para um modelo mais robusto e proativo. Contudo é preciso cautela: uma regulamentação excessivamente rígida ou mal formulada pode levar as plataformas a adotarem medidas excessivamente cautelosas, resultando na supressão abusiva de materiais – inclusive daqueles que, embora controversos, são legítimos no debate democrático. Conforme destacado por Michelman (2007), a relação entre liberdade de expressão e democracia é sensível e interdependente – restrições desmedidas a uma podem enfraquecer a outra.

5 O DEVER DE CUIDADO DAS REDES SOCIAIS

O conceito de dever de cuidado, fundamental no direito da responsabilidade civil, refere-se à obrigação legal de indivíduos e entidades de agirem com a diligência razoável, ou

seja, tomar medidas razoáveis para que se evitem danos a terceiros (MENEZES CORDEIRO, 2015). Carlos Roberto Gonçalves (2017)¹⁶ entende o dever de cuidado como fundamento da responsabilidade civil, consistindo na obrigação geral de adotar conduta cautelosa a fim de evitar danos previsíveis a terceiros, independentemente da intenção de lesar. Sua violação, aferida segundo um padrão objetivo de comportamento ordinariamente esperado do homem médio, caracteriza a culpa em sentido estrito, decorrente da inobservância de uma norma de conduta voltada à preservação da harmonia social.

Dessa forma, no cenário das redes sociais, o dever de cuidado pode ser interpretado como a obrigação dessas plataformas de adotarem medidas que visam prevenir e mitigar a disseminação de conteúdo que seja ilegal ou prejudicial à integridade do processo eleitoral, à dignidade das pessoas e ao regular funcionamento das instituições democráticas, especialmente durante as eleições. Não obstante, a responsabilidade das *Big Techs* tem se tornado cada vez mais debatida e estudada, especialmente no contexto da responsabilização civil proveniente da disseminação de notícias falsas, levando em conta a proteção constitucional da liberdade de expressão. No entanto, como já destacado, essa liberdade não é irrestrita, e um de seus limites é representado pelos direitos individuais.

Marcos de Lima (2020) indaga a posição das plataformas digitais, analisando se estas atuariam como meras intermediárias neutras ou como editoras de conteúdo:

A regulação, contudo, não precisa ser necessariamente estatal, podendo ser percebida em um “entendimento mais amplo” (BALDWIN ET AL., 2012), no qual as regras e modos de operação podem ser construídos pela combinação de diversos instrumentos e dando maior ou menor protagonismo aos agentes reguladores ou regulados (como a auto-regulação e a co-regulação). No âmbito das plataformas, a defesa da regulação é motivada basicamente por três grandes aspectos: 1) o crescimento do poder desses agentes; 2) os problemas envolvendo esses agentes (como os elencados na primeira seção deste artigo) e a relação assimétrica entre eles e os seus usuários; e 3) a insuficiência dos instrumentos normativos atuais para lidar com esses problemas, para garantir competição e para assegurar direitos e responsabilidades. Tais preocupações aparecem tanto nas reflexões da literatura quanto nas proposições de agentes sociais, como as que serão examinadas na próxima seção do artigo.

Saber se plataformas digitais são simples veículos ou, ao contrário, verdadeiros produtores de conteúdo, é um ponto central para a definição precisa do escopo de seu dever de cuidado. Se forem consideradas meras intermediárias, sua responsabilidade seria, em princípio,

¹⁶ Gonçalves, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. – 12. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

subjetiva. Ou seja, dependeria da comprovação de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) na omissão de remover conteúdo ilícito após uma notificação judicial. Por outro lado, se forem consideradas editoras, sua responsabilidade poderia ser objetiva, o que significa que responderiam pelos danos causados independentemente da existência de culpa.

Para Tarleton Gillespie (2018), as plataformas digitais exercem um poder de regulação significativo sobre o conteúdo que circula em seus ambientes. Esse poder, segundo o autor, justificaria uma maior responsabilização por parte de autoridades democraticamente eleitas e, portanto, responsáveis perante a sociedade. Pasquale (2016) critica o que chama de "crise de identidade conveniente" das plataformas, que ora se apresentam como provedoras neutras, ora como condutoras de conteúdo, dependendo do que lhes for mais vantajoso. O jurista defende, nesse sentido, uma maior inércia das plataformas, o que ele chama de "neutralidade de plataforma", para evitar a distorção de informações e uma possível censura prévia.

Diante dessa cena complexa, a questão do dever de cuidado das redes sociais no contexto eleitoral brasileiro exige uma análise aprofundada, que deve levar em consideração as peculiaridades do nosso sistema jurídico e a necessidade urgente de proteger tanto a liberdade de expressão, direito fundamental, quanto a integridade do processo democrático, pilar da nossa sociedade.

6 AVANÇOS NORMATIVOS DO TSE NA REGULAMENTAÇÃO DO CONTEÚDO ELEITORAL DIGITAL

A Justiça Eleitoral brasileira tem ampliado suas diretrizes sobre a mediação de conteúdo político pelas plataformas digitais. Conforme antecipado, a Resolução TSE nº 23.610/2019 já estabeleceu que a atuação do TSE em conteúdo online deve ser feita com a menor interferência possível no debate democrático, limitando as ordens de remoção a casos de violação das regras eleitorais ou ofensas fundamentadas (BRASIL, 2019). Em 2024, a Resolução nº 23.732/2024 atualizou significativamente esse arcabouço, introduzindo obrigações mais rigorosas às *big techs* no período eleitoral (BRASIL, 2024).

Dentre as novidades estão o dever de cuidado dos provedores de aplicação e a responsabilidade solidária, civil e administrativa, pelos conteúdos ilícitos veiculados em suas plataformas. Ao alterar a Resolução de 2019, a mais recente incluiu o art. 9º-D¹⁷ que impõe ao

¹⁷ Art. 9º-D. É dever do provedor de aplicação de internet, que permita a veiculação de conteúdo político-eleitoral, a adoção e a publicização de medidas para impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou

provedor o dever de adotar e publicizar medidas para impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, além de prever que, se o provedor detectar conteúdo ilícito (como *fake news* ou discurso de ódio) ou for notificado por usuários, deverá tomar providências imediatas e eficazes para cessar o impulsionamento e o acesso ao conteúdo.

Essas providências decorrem do dever de cuidado das plataformas, enfatizado expressamente na norma, e não dependem de qualquer ordem judicial prévia. Sob essa nova perspectiva, passa a haver hipóteses de responsabilização independente de ordem judicial. O art. 9º-E – também inserido pela Resolução 23.732/2024 – define que os provedores de aplicação “*serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral*”

gravemente descontextualizados que possam atingir a integridade do processo eleitoral, incluindo: (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

I - a elaboração e a aplicação de termos de uso e de políticas de conteúdo compatíveis com esse objetivo; (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

II - a implementação de instrumentos eficazes de notificação e de canais de denúncia, acessíveis às pessoas usuárias e a instituições e entidades públicas e privadas; (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

III – o planejamento e a execução de ações corretivas e preventivas, incluindo o aprimoramento de seus sistemas de recomendação de conteúdo; (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

IV - a transparência dos resultados alcançados pelas ações mencionadas no inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

V – a elaboração, em ano eleitoral, de avaliação de impacto de seus serviços sobre a integridade do processo eleitoral, a fim de implementar medidas eficazes e proporcionais para mitigar os riscos identificados, incluindo quanto à violência política de gênero, e a implementação das medidas previstas neste artigo. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

VI – o aprimoramento de suas capacidades tecnológicas e operacionais, com priorização de ferramentas e funcionalidades que contribuam para o alcance do objetivo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 1º É vedado ao provedor de aplicação, que comercialize qualquer modalidade de impulsionamento de conteúdo, inclusive sob a forma de priorização de resultado de busca, disponibilizar esse serviço para veiculação de fato notoriamente inverídico ou gravemente descontextualizado que possa atingir a integridade do processo eleitoral. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 2º O provedor de aplicação, que detectar conteúdo ilícito de que trata o caput deste artigo ou for notificado de sua circulação pelas pessoas usuárias, deverá adotar providências imediatas e eficazes para fazer cessar o impulsionamento, a monetização e o acesso ao conteúdo e promoverá a apuração interna do fato e de perfis e contas envolvidos para impedir nova circulação do conteúdo e inibir comportamentos ilícitos, inclusive pela indisponibilização de serviço de impulsionamento ou monetização. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 3º A Justiça Eleitoral poderá determinar que o provedor de aplicação veicule, por impulsionamento e sem custos, o conteúdo informativo que elucide fato notoriamente inverídico ou gravemente descontextualizado antes impulsionado de forma irregular, nos mesmos moldes e alcance da contratação. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 4º As providências mencionadas no caput e nos § 1º e 2º deste artigo decorrem da função social e do dever de cuidado dos provedores de aplicação, que orientam seus termos de uso e a prevenção para evitar ou minimizar o uso de seus serviços na prática de ilícitos eleitorais, e não dependem de notificação da autoridade judicial. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 5º As ordens para remoção de conteúdo, suspensão de perfis, fornecimento de dados ou outras medidas determinadas pelas autoridades judiciárias, no exercício do poder de polícia ou nas ações eleitorais, observarão o disposto nesta Resolução e na Res.-TSE nº 23.608/2019, cabendo aos provedores de aplicação cumpri-las e, se o integral atendimento da ordem depender de dados complementares, informar, com objetividade, no prazo de cumprimento, quais dados devem ser fornecidos. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

(BRASIL, 2024). Percebe-se que, em alguns casos, a mera omissão das plataformas em remover tempestivamente o conteúdo implica uma responsabilização solidária, são eles: (i) condutas antidemocráticas ou crimes eleitorais específicos; (ii) divulgação de notícias falsas ou gravemente descontextualizadas; (iii) ameaças de violência contra agentes eleitorais; (iv) discurso de ódio contra grupos vulneráveis; e (v) conteúdos manipulados ou gerados por IA.

As resoluções do TSE consolidam um padrão híbrido de responsabilidade para as plataformas, tendo em vista que mantém a obrigação de remoção diante de decisão judicial específica (como impõe o art. 19 do Marco Civil da Internet), mas amplia significativamente os casos em que deve haver atuação imediata e proativa sem a necessidade de ordem judicial formal. Essa atuação normativa ganhou ainda mais respaldo com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7261/DF, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da Resolução TSE nº 23.714/2022, afastando alegações de usurpação legislativa e confirmando a competência normativa do TSE para regulamentar a propaganda eleitoral digital (BRASIL, 2022). Esse entendimento reforça a legitimidade jurídica das Resoluções nº 23.610/2019 e nº 23.732/2024, inclusive quanto à imposição de deveres proativos e hipóteses de responsabilidade solidária das plataformas no período eleitoral (MOURA et al., 2025).

Em suma, a normatização do TSE vem desenhando um modelo mais proativo de responsabilidade das plataformas no contexto eleitoral. O desafio futuro será calibrar essa regulação na tentativa de assegurar a proteção à integridade do processo eleitoral sem tolher indevidamente a liberdade de expressão. Nesse contexto, destaca-se a relevante a construção de um marco normativo específico, moderno e sensível à realidade digital, para que este estabeleça de maneira clara o que se espera das plataformas digitais quanto ao dever de cuidado, à transparência algorítmica, à política de moderação de conteúdos e à resposta célere diante da circulação de informações sabidamente falsas ou ofensivas. Esse marco deve delinear responsabilidades proporcionais ao papel central que essas empresas exercem na mediação do debate público contemporâneo (TRÄSEL, 2024).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a construção jurídica da responsabilidade civil das plataformas digitais no contexto das eleições brasileiras, com foco especial na disseminação de desinformação eleitoral e no dever de cuidado dessas empresas. Para tanto, examinou-se o arcabouço normativo vigente (Marco Civil da Internet, LGPD, resoluções do TSE etc.) e a

jurisprudência relevante dos Tribunais Superiores, visando compreender até que ponto o ordenamento atual é capaz de enfrentar os desafios informacionais que afetam a legitimidade do processo democrático e avaliando se as normas existentes oferecem respostas eficazes e equilibradas a esses desafios.

Percebe-se que a ausência de uma regulação específica e robusta que estabeleça com clareza o dever de cuidado das plataformas gera insegurança jurídica, dificulta a responsabilização efetiva e enfraquece a confiança pública nas instituições eleitorais. As resoluções do TSE (como as nº 23.610/2019 e 23.732/2024) e as decisões judiciais recentes têm ampliado as hipóteses de responsabilização das redes sociais e reforçado o dever de cuidado das plataformas. Esses mecanismos refletem esforços concretos para enfrentar a desinformação e proteger a integridade do processo democrático, sem prescindir da ampla liberdade de expressão. Todavia, apesar desses avanços institucionais, persistem lacunas regulatórias relevantes – especialmente as limitações do MCI e a falta de legislação específica no contexto eleitoral – que reforçam a necessidade de aperfeiçoamento normativo futuro.

Em suma, há avanços institucionais e normativos que conferem maior segurança jurídica ao lidar com o conteúdo eleitoral digital, mas é patente a necessidade de construir um marco regulatório específico, moderno e equilibrado que articule mecanismos proativos de moderação de conteúdo (como o dever de cuidado das plataformas) com as garantias constitucionais, em especial a da liberdade de expressão, sem descuidar da integridade do processo eleitoral, definindo responsabilidades proporcionais ao papel central das redes sociais na mediação do debate público contemporâneo.

REFERÊNCIAS

AGGIO, C. (2011). **Internet, Eleições e Participação: Questões-chave acerca da participação e do ativismo nos estudos em campanhas online**. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.S.

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. **Social media and fake news in the 2016 election**. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211-36. 2017.

AQUINO, Mirian de Albuquerque. **A ciência da informação: novos rumos sociais para um pensar reconstrutivo no mundo contemporâneo**. Ciência da Informação, Brasília, D.F., v. 36 no.3, set./dez. 2007. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-19652007000300002>>. Acesso em: 27/08/2025

ARRUDA, Rene Eduardo. **Sistemas algorítmicos e governamentalidade: perspectivas da sociedade de controle e capitalismo de vigilância**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ABCIBER, 12., DEVIRES DA CIBERCULTURA: POLÍTICAS E PRÁTICAS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 23 a 25 de julho de 2019.

BATTAGLIA, Rafael. **Afinal, o que são deepfakes?2020**. Disponível em: <https://super.abril.com.br/tecnologia/afinal-o-que-sao-deepfakes/>. Acesso: 22 set. 2025.

BORBA, Felipe; Veiga, Luciana Fernandes; Martins, Flávia Bozza. (2018), “**Os Condicionantes da Aceitação e da Rejeição à Propaganda Negativa na Eleição Presidencial de 2014**”. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 25, pp. 205-236.

BORGES, E. (coord); Brito Cruz, F.; Cintra, A. M. **Compromisso com a democracia: Integridade eleitoral e o Estado Democrático de Direito nas políticas de plataformas digitais**. Diagnósticos & Recomendações nº10. São Paulo: InternetLab, 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - **Código Eleitoral, alterando a legislação infraconstitucional e complementando a reforma das instituições político-eleitorais do País**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 set. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Instituto DataSenado. **Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado**. Brasília, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7261 MC-REF / DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 26 out. 2022. **Constitucionalidade da Resolução TSE nº 23.714/2022. Enfrentamento da desinformação capaz de atingir a integridade do processo eleitoral**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764497663>. P. 90. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Fato ou Boato: site da Justiça Eleitoral que verifica informações e alerta contra notícias falsas**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução nº 23.610**, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 2019. Disponível

em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução nº 23.732**, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, 04 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BREGA, Gabriel Ribeiro. **A regulação de conteúdo nas redes sociais: uma breve análise comparativa entre o NetzDG e a solução brasileira**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 19, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/qwwzmCyw5FmFQmTpRw3HCQh/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

GILLESPIE, Tarleton. **Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media**. New Haven: Yale University Press, 2018.

GOMES, Wilson et al. Politics 2.0. **A campanha on-line de Barack Obama em 2008**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a04v17n34.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 4: responsabilidade civil** / Carlos Roberto Gonçalves. – 12. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

INTERNETLAB. **Compromisso com a democracia: integridade eleitoral e plataformas**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2023/09/InternetLab-Integridade-eleitoral-e-plataformas.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2025.

MENEZES CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha. **Da boa-fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 639.

MICHELMAN, Frank I. **Relações entre democracia e liberdade de expressão: discussão de alguns argumentos**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 49 e ss.

MONT'ALVERNE, Camila; Mitozo, Isabele. (2019). **Muito além da mamadeira erótica: as notícias compartilhadas nas redes de apoio a presidenciáveis em grupos de WhatsApp, nas eleições brasileiras de 2018**. Anais do 8º Compolítica. 15 e 17 de maio de 2019, Universidade de Brasília.

MOURA, Arthur F. de; BATISTA, Giulia R. S.; SILVA, Lívia A.; SILVA, Patrícia A.; CONCEIÇÃO, João R. **Fake news e eleições: controle de constitucionalidade como pilar fundamental para a democracia**. Revista Universitária Brasileira, v. 3, n. 2, p. 22-34, 2025. Disponível em: <https://revistaub.com/index.php/RUB/article/view/143>. Acesso em: 10 dez. 2025.

NEHMY, Rosa Maria Quadros; PAIM, Isis. **A desconstrução do conceito de “qualidade da informação”**. *Ciência da Informação*, Brasília, D.F., v. 27, n. 1, p. 36-45, jan./abr. 1998.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito e internet: liberdade de informação, privacidade e responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PASQUALE, F. **Platform neutrality: Enhancing freedom of expression in spheres of private power**. *Theoretical Inquiries in Law*. 2016 Jul 1;17(2):487-513.

SANTIN, Janaína Rigo; Dai Pra, Marlon. **Relações de poder e democracia: como regular a desinformação no ecossistema das big-techs**. *Pensar*, Fortaleza, v. 27, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/11442>. Acesso em: 13 mai. 2025.

SARLET, I. W., & Siqueira, A. de B. (2020). **LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES NUMA DEMOCRACIA: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil**. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, 6(2), 534–578. <https://doi.org/10.21783/rei.v6i2.522>.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo. **Marco Civil da Internet: construção e aplicação. Juiz de Fora: Editar Editora Associada, 2016**. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/02/marco_civil_construcao_aplicacao.pdf. Acesso em: 12 mai. 2025.

TANDOC JR.; E. WEI LIM, Z.; & LING, R. **Defining “Fake News” Digital Journalism**, 6:2, 2018, p. 137-153, DOI: 10.1080/21670811.2017.1360143

TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TAVARES, Claudio de Melo. **Inteligência Artificial e Deepfakes: Desafios Jurídicos e Tecnológicos para a Integridade do Processo Democrático e as Implicações para as Eleições Municipais de 2024**. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*. 2024. Disponível em: <https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/195/190>. Acesso em: 05 set. de 2025.

TRÄSEL, Marcelo. **Panorama do combate à desinformação através da regulação no Brasil**. *E-Compós*, Brasília, v. 27, 2024. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2994>. Acesso em: 20 mai. 2025.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

INFLUENCIADORES DIGITAIS, PROPAGANDA ELEITORAL E ABUSO DE PODER: ISONOMIA E INTEGRIDADE DO PLEITO POLÍTICO E ELEITORAL CONTEMPORÂNEO

DIGITAL INFLUENCERS, ELECTORAL PROPAGANDA AND ABUSE OF POWER: EQUAL OPPORTUNITIES AND ELECTORAL INTEGRITY IN THE CONTEMPORARY POLITICAL AND ELECTORAL PROCESS

Hillana Martina Lopes Mousinho Neiva Dourado¹

RESUMO: O presente artigo tem por objeto a atuação dos influenciadores digitais no processo político-eleitoral brasileiro e seus reflexos sobre o regime jurídico da propaganda eleitoral e do abuso de poder. O objetivo é verificar se essa atuação, quando estruturada e economicamente orientada, pode configurar modalidade contemporânea de desequilíbrio na paridade de armas entre candidatos, à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O método adotado é a análise qualitativa da legislação eleitoral, das resoluções do TSE relativas à propaganda na internet e da jurisprudência recente da Corte sobre liberdade de expressão, desinformação, impulsionamento e abuso de poder em ambiente digital, articulada com literatura especializada sobre democracia digital e igualdade de oportunidades eleitorais. Conclui-se que, embora o ordenamento jurídico tenha avançado progressivamente, subsistem lacunas normativas e probatórias que o regime reativo de resolução por resolução não é suficiente para suprir, demandando instrumentos regulatórios de nova geração adequados à opacidade algorítmica e à profissionalização da influência política encoberta.

Palavras-chave: influenciadores digitais. Propaganda eleitoral. Abuso de poder econômico. Isonomia eleitoral. Desinformação.

ABSTRACT: This article focuses on the role of digital influencers in Brazilian political-electoral processes and its implications for the legal regime governing electoral propaganda and abuse of power. The objective is to assess whether such activity, when structured and economically driven, may constitute a contemporary form of imbalance in the parity of arms among candidates, in light of the Superior Electoral Court (TSE) jurisprudence. The method employed is a qualitative analysis of electoral legislation, TSE regulations on internet propaganda and recent case law on freedom of expression, disinformation, boosting and abuse of power in digital environments, combined with specialized literature on digital democracy and equal electoral opportunities. The conclusion is that, although the legal framework has progressively advanced, normative and evidentiary gaps remain that the reactive regulatory

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Advogada graduada em direito e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Atualmente é sócia-advogada do escritório ARAÚJO E LOPES SOCIEDADE DE ADVOGADOS. Atua nas diversas áreas do direito público, em especial administrativo, constitucional e eleitoral. Especialista em prestação de contas e Advocacia no Tribunal de Contas. E-mail: hillana@araujoelopes.com.br ; Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3271304510027845>

model is insufficient to address, demanding next-generation regulatory instruments adapted to algorithmic opacity and the professionalization of covert political influence.

Keywords: Digital influencers. Electoral propaganda. Economic abuse of power. Electoral equal opportunities. Disinformation.

INTRODUÇÃO

A consolidação das redes sociais como principal ambiente de circulação de informações políticas redefiniu as formas de participação e influência no processo eleitoral brasileiro. A comunicação política deixou de depender exclusivamente de estruturas partidárias ou meios tradicionais, passando a incorporar atores privados com elevada capacidade de mobilização de audiência: os influenciadores digitais. Esse fenômeno desloca o debate eleitoral para um espaço descentralizado, personalizado e frequentemente monetizado, impondo desafios à interpretação das categorias clássicas do Direito Eleitoral.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem sido progressivamente instada a enfrentar controvérsias relacionadas à propaganda eleitoral em ambiente digital, ao impulsionamento de conteúdo, à divulgação de fatos sabidamente inverídicos e ao uso estratégico das redes sociais para desequilibrar a disputa. A Corte já consolidou entendimento no sentido de que a liberdade de expressão ocupa posição preferencial no processo eleitoral, mas não se reveste de caráter absoluto, podendo sofrer restrições quando configurada propaganda irregular, abuso de poder ou violação à igualdade de oportunidades entre candidatos.

A crescente centralidade das plataformas digitais na esfera pública transformou profundamente as formas de comunicação política e de disputa eleitoral, conferindo aos influenciadores digitais um protagonismo inédito na formação de preferências e na circulação de narrativas sobre candidaturas, partidos e instituições. Nesse contexto, perfis com grande capacidade de engajamento deixam de atuar apenas como sujeitos individuais no debate democrático e passam a ocupar posição intermediária entre o cidadão-eleitor e os meios tradicionais de comunicação, tensionando categorias clássicas do direito eleitoral, como propaganda, liberdade de expressão e abuso de poder econômico. A inserção desses atores na dinâmica de campanhas — muitas vezes por meio de parcerias comerciais, conteúdos patrocinados e estratégias coordenadas de mobilização — suscita indagações relevantes quanto à isonomia entre concorrentes, à transparência das mensagens e à integridade do processo eleitoral.

Diferentemente do candidato, do partido ou do veículo de imprensa, o influenciador opera em uma esfera híbrida: apresenta-se como indivíduo exercendo opinião pessoal, mas pode atuar de forma economicamente estruturada, com monetização de conteúdo, contratos publicitários e capacidade de alcance comparável — ou superior — à de campanhas formais. Essa ambiguidade dificulta a subsunção de sua conduta às categorias tradicionais de propaganda eleitoral paga, impulsionamento irregular ou abuso de poder econômico.

Nesse sentido, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: a atuação de influenciadores digitais no processo eleitoral brasileiro pode configurar modalidade contemporânea de desequilíbrio na paridade de armas entre candidatos, à luz da jurisprudência do TSE sobre propaganda e abuso de poder? Parte-se da hipótese de que, embora a liberdade de expressão constitua pilar estruturante do debate democrático, a atuação estruturada e economicamente orientada de influenciadores pode funcionar como mecanismo indireto de financiamento ou promoção eleitoral, exigindo releitura das categorias de propaganda e abuso de poder sob a perspectiva da integridade do pleito.

A metodologia adotada consiste na análise qualitativa da legislação eleitoral, das resoluções do TSE relativas à propaganda na internet e da jurisprudência recente da Corte sobre liberdade de expressão, desinformação, impulsionamento e abuso de poder em ambiente digital, articulando esses precedentes com a literatura sobre democracia digital e igualdade de oportunidades eleitorais. O artigo desenvolve-se em cinco eixos: (i) os pressupostos teóricos da liberdade de expressão, da formação da opinião pública e da regulação da propaganda na internet; (ii) as tipologias de atuação dos influenciadores e seus riscos normativos; (iii) o marco normativo específico aplicável; (iv) os precedentes jurisprudenciais centrais do TSE; e (v) a análise da isonomia eleitoral, dos critérios de distinção entre opinião espontânea e atuação profissional, e dos riscos estruturais da influência política encoberta.

1 LIBERDADE DE EXPRESSÃO, OPINIÃO PÚBLICA E PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA ATUAÇÃO DOS INFLUENCIADORES DIGITAIS

A liberdade de expressão ocupa posição privilegiada na estrutura do Estado Democrático de Direito. Sua centralidade não decorre apenas de uma opção axiológica do constituinte, mas de uma exigência estrutural da própria democracia: sem a livre circulação de ideias, opiniões e críticas, esvazia-se o substrato racional sobre o qual se assentam a legitimidade do processo eleitoral e o exercício do sufrágio. No ordenamento jurídico brasileiro,

o direito encontra assento no artigo 5º, incisos IV e IX, da Constituição Federal de 1988, sendo ainda reforçado no plano internacional pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, interpretado pela Corte Interamericana como "a pedra angular" do regime democrático.

O exercício dessa liberdade pressupõe um espaço público de formação da *opinião pública*. Walter Lippmann, já em 1922, chamava atenção para a natureza moldável desse conceito, sustentando que sua construção se funda em estereótipos socialmente compartilhados. Transportada ao ambiente eleitoral contemporâneo, essa lógica pode ser assim esquematizada: redes sociais $\rightleftharpoons$ opinião pública $\rightarrow$ padrões de comportamento político (Oliveira; Tezzi, 2021, p. 369). É precisamente nessa sequência que os influenciadores digitais operam como agentes de mediação simbólica entre o debate político e o eleitorado.

A popularização das redes sociais transformou radicalmente esse processo. Conforme Eli Pariser (2012), os algoritmos das grandes plataformas funcionam como filtros invisíveis que moldam, para cada usuário, a realidade informacional a que ele tem acesso. A consequência política é grave: as pessoas passam a consumir exclusivamente conteúdos que confirmam seus pontos de vista, isolando-se em bolhas que reforçam convicções e suprimem o contato com perspectivas divergentes. Maruyama (2016), aprofundando o diagnóstico de Pariser, nomeia esse fenômeno de "*miopia informacional*": diferentemente de quem troca de canal de televisão ao buscar perspectivas distintas, o usuário das redes não percebe que está sendo guiado, porque os filtros são invisíveis e sua operação, opaca. O resultado, no campo político, é a constituição de "exércitos digitais" que habitam bolhas fechadas, nos quais narrativas dolosamente conduzidas produzem engajamento, polarização e, não raramente, violência simbólica (Oliveira; Tezzi, 2021, p. 371).

O resultado disso é terreno fértil para o fenômeno que Oliveira e Tezzi (2021) denominam "*indústria do posicionamento*": a conversão do posicionamento político-ideológico em mercadoria, na qual o ato de se posicionar gera capital simbólico e financeiro. Karhawi (2016), em perspectiva crítica, nomeia esse processo de "*comoditização*" da opinião: o influenciador digital transforma a si mesmo em mercadoria, vendendo seu carisma e seus julgamentos a uma audiência pronta a consumi-los — inclusive sobre questões politicamente sensíveis. Do ponto de vista democrático, esse resultado é perturbador: a formação da vontade política do eleitorado passa a ser mediada por agentes cujo principal incentivo não é a veracidade ou a racionalidade do discurso, mas o engajamento que ele gera — e o engajamento, como demonstram Costa e Romanini (2020), é maximizado justamente por conteúdos sensacionalistas, emocionais e, frequentemente, desinformativos.

A amplitude da garantia constitucional não implica, contudo, sua absolutização. Alexandre de Moraes (2024, p. 129) sustenta que a liberdade de expressão é compatível com a responsabilização *a posteriori* pelo conteúdo das manifestações, e Aline Osório (2017, p. 129) sublinha que a garantia tutela inclusive manifestações duvidosas, mas não ampara condutas que atentem contra a lisura do processo eleitoral. A trajetória decisória do TSE sobre o tema não foi linear: Braga e Alarcon (2023) identificaram dois momentos, denominados "*TSE 1*" e "*TSE 2*".

No primeiro (2018–2019), o Tribunal demonstrou postura garantista, intervindo apenas ante mentiras flagrantes ofensivas à honra. No segundo — impulsionado pelo Inquérito das Fake News e pelo cenário de ataques sistemáticos à legitimidade das urnas —, o TSE consolidou uma postura de *democracia defensiva*, baseada nas formulações de Karl Loewenstein (1937), que conferiu legitimidade a usos mais restritivos da liberdade de expressão em contextos de crise institucional grave.

A normatização da propaganda eleitoral na internet percorreu trajetória análoga. O marco legislativo decisivo foi a Lei nº 12.034/2009, que inseriu os artigos 57-A a 57-H na Lei das Eleições, estabelecendo: (i) máxima liberdade de circulação de mensagens, com vedação à censura prévia; (ii) gratuidade da propaganda como regra; (iii) identificação obrigatória da autoria; e (iv) restrição da propaganda paga ao impulsionamento contratado diretamente por partidos e candidatos. As resoluções do TSE nº 23.610/2019, nº 23.671/2021, nº 23.714/2022 e nº 23.732/2024 aprofundaram sucessivamente esse regime, respondendo a cada nova modalidade de abuso identificada nos ciclos eleitorais anteriores — padrão que, em si mesmo, revela que o direito eleitoral brasileiro opera em regime de reação contínua à inovação tecnológica das campanhas, o que estruturalmente o condena a estar um passo atrás dos sujeitos que pretende regular.

2 INFLUENCIADORES DIGITAIS NO PROCESSO ELEITORAL: TIPOLOGIAS E RISCOS

Do ponto de vista analítico, é possível distinguir ao menos três grandes tipologias de atuação dos influenciadores no processo eleitoral, ainda que, na prática, as fronteiras entre elas sejam frequentemente obscuras. Em um primeiro polo, situa-se o influenciador enquanto cidadão-eleitor, que manifesta suas preferências políticas de forma espontânea, gratuita e não coordenada com campanhas. Em um segundo plano, aparece o influenciador como agente de marketing político, cuja intervenção se dá mediante remuneração direta ou vantagens indiretas, assumindo contornos de propaganda velada. Por fim, há o influenciador como emissor

privilegiado de desinformação, que, em razão de seu alcance e credibilidade, funciona como vetor altamente eficiente de circulação de conteúdos falsos ou gravemente descontextualizados. Cada uma dessas tipologias projeta riscos normativos e institucionais específicos, que serão examinados a seguir.

2.1 O influenciador como cidadão-eleitor: liberdade de expressão e seus limites

A participação no debate político-eleitoral — inclusive o registro público de apoio ou críticas a candidatos — é direito de qualquer cidadão, o que naturalmente engloba os influenciadores digitais. O artigo 57-B, IV, "b", da Lei nº 9.504/1997 autoriza a propaganda eleitoral na internet por qualquer pessoa natural desde que não haja contratação de impulsionamento. O artigo 28, §6º, da Resolução TSE nº 23.610/2019 reforça essa proteção, estabelecendo que a manifestação espontânea de pessoas naturais em matéria político-eleitoral não será considerada propaganda eleitoral. Taliberti e Costa (2023) identificam o fundamento dessa opção normativa: trata-se de uma "*ficção jurídica*" deliberadamente construída pelo TSE para proteger a liberdade de expressão, evitando que cidadãos incidam em vedações eleitorais simplesmente por comentarem assuntos políticos.

O problema reside na tensão estrutural que essa ficção produz quando aplicada a indivíduos com audiências massivas. O influenciador-cidadão pode gerar efeitos comunicacionais idênticos aos de uma campanha publicitária profissional, sem que seu conteúdo esteja sujeito às mesmas obrigações de transparência e prestação de contas. Alvim (2022) observa que esses agentes ocupam posição jurídica *sui generis*: não são jornalistas, não são agentes políticos formais, mas sua capacidade de incidir sobre o eleitorado os aproxima funcionalmente dos veículos de comunicação social quanto aos efeitos práticos de sua atuação. Um cidadão com cinquenta seguidores e um influenciador que atinge cinco milhões de pessoas diariamente não exercem a mesma função comunicacional no processo eleitoral — o ordenamento que os trata de forma idêntica deixa de capturar uma distinção relevante para a isonomia do pleito.

2.2 O influenciador como agente de marketing político: propaganda velada e isonomia eleitoral

A segunda tipologia é aquela de maior densidade jurídica e maior potencial de violação à isonomia eleitoral: o influenciador que atua como agente remunerado de marketing político,

veiculando conteúdo favorável ou desfavorável a candidaturas sem que essa natureza comercial seja declarada ao público. Do ponto de vista normativo, a vedação é expressa: o artigo 9º, §8º, da Resolução TSE nº 23.671/2021 proibiu a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para promover publicações de conteúdo político-eleitoral em seus perfis; a Resolução TSE nº 23.732/2024 reafirmou e aprofundou esse regime, estendendo a vedação a qualquer forma de monetização, benefício ou favor de natureza econômica como contrapartida pela promoção de conteúdo eleitoral.

O elemento central que distingue essa tipologia da anterior é o requisito da espontaneidade. Uma vez presente a remuneração — direta ou indireta —, a espontaneidade se rompe e a manifestação passa a integrar o universo da propaganda eleitoral sujeita ao regime legal. O problema prático é que a espontaneidade é inversamente proporcional à sua verificabilidade: quanto mais sofisticado o arranjo de marketing político, mais difícil é a rastreabilidade do vínculo entre o conteúdo e o pagamento. A ação de investigação judicial eleitoral proposta perante a 112ª Zona Eleitoral de Fortaleza nas eleições municipais de 2024 — que envolveu pelo menos 14 influenciadores com audiência somada superior a 679 mil seguidores no Instagram — foi julgada improcedente por ausência de prova material de contraprestação, ainda que o padrão de atuação coordenada sugerisse organização estratégica (Araújo, 2025, p. 55). Esse caso revela o nó probatório central do regime: a mera inexistência de contrato formal ou comprovante de pagamento é suficiente para tornar a conduta inimputável.

2.3 O influenciador como emissor privilegiado de desinformação

A terceira tipologia coloca em xeque, de forma mais direta, a integridade do processo eleitoral: o influenciador que, em razão de seu alcance e da credibilidade construída junto à audiência, funciona como vetor altamente eficiente de circulação de conteúdos falsos ou gravemente descontextualizados. O Instituto Reuters apontou que influenciadores foram responsáveis pela disseminação de 20% das desinformações sobre a Covid-19, percentual que correspondeu a 69% do engajamento total nas redes sobre o tema (Araújo, 2025, p. 13). No contexto eleitoral brasileiro de 2018, 13,8% das interações de apoiadores no Twitter foram geradas por *bots* (Ituassu et al., 2023), evidenciando que influenciadores humanos e automação atuaram de forma coordenada na amplificação de narrativas.

A explicação sociológica remonta a Lazarsfeld (1948) e seu conceito de "*líder de opinião*": a informação é mediada por indivíduos de maior interesse e conhecimento percebido,

que a repassam às suas redes. O influenciador digital é a versão hiperconectada desse líder, potencializada pelo algoritmo. Costa e Romanini (2020) identificam um incentivo econômico estrutural: o modelo de negócio das plataformas baseado em monetização por volume de interações torna conteúdos falsos objetivamente mais rentáveis do que conteúdos verificados. Miranda e Penteado (2024), analisando megainfluenciadores nas eleições de 2022, identificaram recursos retóricos específicos — entre os quais a avaliação moral e o *mythopoesis* (construção de narrativas míticas que colocam o pleito como arena de disputa entre o bem e o mal) — que dificultam a aplicação dos mecanismos de responsabilização que exigem a demonstração do elemento subjetivo do *"sabidamente inverídico"*.

3 MARCO NORMATIVO ESPECÍFICO APLICÁVEL AOS INFLUENCIADORES DIGITAIS

O ordenamento jurídico-eleitoral respondeu à emergência dos influenciadores de forma progressiva e não linear, produzindo um corpo normativo estratificado em que regras gerais sobre propaganda na internet se articulam com dispositivos específicos de combate à desinformação e com vedações expressas ao marketing de influência político.

O regime legal organiza-se em cinco eixos fundamentais extraíveis dos artigos 57-A a 57-H da Lei nº 9.504/1997: (i) a gratuidade como regra — o artigo 57-C veda expressamente a veiculação de propaganda eleitoral paga na internet, com exceção única ao impulsionamento contratado exclusivamente por partidos e candidatos; (ii) a identificação obrigatória — todo conteúdo impulsionado deve indicar CNPJ ou CPF do anunciante e a expressão "Propaganda Eleitoral"; (iii) a liberdade de manifestação da pessoa natural — o artigo 57-B, IV, "b", permite que qualquer pessoa natural faça propaganda eleitoral na internet, vedado apenas o impulsionamento; (iv) a responsabilidade objetiva do veiculador e subjetiva do beneficiário pelo impulsionamento irregular — o artigo 57-C, §2º; e (v) a vedação à propaganda negativa impulsionada — o impulsionamento é admitido apenas para promover candidatos, não para veicular conteúdo de ataque.

O artigo 36-A tem relevância específica para o período pré-eleitoral: ao autorizar atos de pré-campanha e menção à pretensa candidatura antes do início formal da campanha, desde que sem pedido explícito de voto, criou um espaço que influenciadores têm utilizado de forma crescente para construir a imagem de candidatos com os quais possuem vínculos. A Resolução TSE nº 23.732/2024 fechou parte dessa janela ao estender o regime de transparência ao período anterior à campanha quando envolve uso de inteligência artificial.

A Resolução TSE nº 23.671/2021 constituiu o primeiro instrumento normativo a proibir expressamente, em seu artigo 9º, §8º, a contratação de influenciadores. A Resolução TSE nº 23.714/2022 estabeleceu vedação à divulgação de informações "*sabidamente falsas ou gravemente descontextualizadas*", autorizando a remoção imediata de conteúdos pelas plataformas sob pena de multa de R\$ 100.000,00 por hora de inércia. A Resolução TSE nº 23.732/2024 avançou ao: (a) ampliar a vedação de remuneração a qualquer benefício econômico, direto ou indireto; (b) definir expressamente o microdirecionamento (art. 2º, XXXIII), proibindo o uso de dados sensíveis sem consentimento; (c) exigir relatórios de impacto para tratamentos de dados de alto risco; e (d) criar mecanismo de acesso sigiloso a dados das plataformas para fins eleitorais (art. 27-A, §4º).

Uma leitura conjunta deste arcabouço revela um padrão evolutivo que avançou da regulação da *forma* da propaganda digital (identificação, vedação ao anonimato) para a regulação do seu *conteúdo* (desinformação, *deepfake*) e da sua *cadeia de produção* (contratação de influenciadores, *microtargeting*, propaganda computacional). Cada resolução respondeu a um episódio identificado no ciclo anterior — padrão que estruturalmente condena o ordenamento a estar sempre um passo atrás dos sujeitos que pretende regular.

4 JURISPRUDÊNCIA DO TSE SOBRE INFLUENCIADORES DIGITAIS

A análise do marco normativo, empreendida no tópico anterior, revela um arcabouço legislativo e regulatório que avançou progressivamente no tratamento dos influenciadores digitais como atores eleitoralmente relevantes. Mas a vida concreta do direito eleitoral — especialmente no Brasil, onde a Justiça Eleitoral concentra funções normativas, investigativas e sancionatórias — se faz menos nas resoluções do que nas decisões que as aplicam. O presente tópico examina a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre influenciadores digitais em suas três dimensões principais: (a) os casos em que influenciadores aparecem como instrumento de ilícito praticado por candidatos e campanhas; (b) os casos em que redes sociais e meios digitais são equiparados a veículos de comunicação social para fins de abuso eleitoral; e (c) os casos em que o próprio influenciador aparece como sujeito ativo de ilícito eleitoral. A síntese final examina os padrões que se criam a partir dessa jurisprudência e os pontos de tensão que ela ainda não resolveu.

4.1 O *leading case*: RO-El nº 0605635-14/MG (caso Miguel Corrêa) – contratação de influenciadores, aplicativo e abuso de poder econômico

O Recurso Ordinário Eleitoral nº 0605635-14/MG constitui o marco jurisprudencial central na matéria. O candidato ao Senado Federal por Minas Gerais Miguel Correa da Silva Junior, sócio-proprietário da Fórmula Tecnologia Ltda., contratou a empresa 2x3 Inteligência Digital Ltda. Por R\$ 527.000,00 para a criação do aplicativo *Follow Now* (renomeado *Brasil Feliz de Novo*) e para a contratação de influenciadores digitais em favor de candidatos do PT. O pagamento correspondeu a mais de 20% dos gastos declarados da campanha e não foi registrado na prestação de contas.

O TER-MG absolveu o candidato por unanimidade: o aplicativo havia sido baixado por aproximadamente mil usuários, número insuficiente para caracterizar potencialidade lesiva. O TSE reformou integralmente a decisão (rel. Min. Alexandre de Moraes, por maioria de 6 a 1), declarando a inelegibilidade de Miguel Corrêa e da sócia da Fórmula Tecnologia pelo prazo de oito anos. O raciocínio articulou três premissas fundamentais. A primeira foi a rejeição do critério quantitativo de eficácia: o número de downloads é irrelevante para a configuração do abuso de poder econômico, pois, nas palavras do relator:

a partir desse investimento, como constatou a perícia, é impossível apurar o tamanho do compartilhamento do conteúdo [do aplicativo] em outras mídias sociais. É uma multiplicação geométrica. Isso se prolifera sem que seja possível chegar a um número exato daqueles que receberam as mensagens. (BRASIL. TSE, RO-El nº 0605635-14/MG, 2021)

A segunda premissa foi a caracterização da fonte vedada: o financiamento via pessoa jurídica controlada pelo candidato viola o artigo 24 da Lei nº 9.504/1997, que proíbe doações de pessoas jurídicas. A terceira premissa foi a vedação à contratação de influenciadores: a proibição à propaganda paga na internet (art. 57-C) veda, *a fortiori*, a contratação de influenciadores. O precedente conecta a conduta ao núcleo da isonomia eleitoral:

viola valores soberanos do processo democrático, notadamente aqueles relativos à higidez do pleito, na medida em que, por meio de fonte vedada de financiamento, traz como elemento adicional à campanha meio de inconteste eficácia e hábil a afastar a igualdade formal e material das chances entre os candidatos. (BRASIL. TSE, RO-El nº 0605635-14/MG, 2021)

O caso Wellington Dias (PI) — julgado improcedente por ausência de vínculo societário entre o candidato e as empresas envolvidas e de prova direta de contraprestação — reforça a

distinção normativa: o elemento definidor da condenação em Miguel Corrêa não foi a existência de influenciadores, mas a estrutura de financiamento ilícito subjacente (RO-El nº 0605635-44/PI, rel. Min. Raul Araújo).

4.2 Redes sociais como meios de comunicação social: Francischini e consolidação

O caso Francischini (RO-El nº 0603975-98/PR, rel. Min. Kassio Nunes Marques, 2021) estabeleceu que a transmissão ao vivo em rede social — realizada no dia do pleito, durante o horário de votação, para mais de 70 mil internautas, acumulando 105 mil comentários, 400 mil compartilhamentos e 6 milhões de visualizações — configura uso de *"meio de comunicação social"* para os fins do artigo 22 da LC nº 64/1990. A equiparação não é formal, mas funcional: importa a capacidade comunicacional de alcançar massas de eleitores e influenciar sua vontade, não a natureza jurídica do suporte tecnológico.

O julgamento das AIJEs nº 0601986-80 e nº 0601771-28 (rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 22/08/2022) consolidou o entendimento de que o uso de aplicações digitais para disparos em massa contendo desinformação configura abuso de poder econômico e/ou uso indevido dos meios de comunicação social. O acórdão foi posteriormente invocado na AIJE que resultou na condenação do ex-Presidente Jair Bolsonaro: *"os precedentes repelem a possibilidade de que campanhas se refugiem na internet para burlar restrições legais e para fraudar a finalidade precípua de proteção à isonomia, à normalidade e à legitimidade eleitoral"*. O caso Havan (AgR-TutCautAnt nº 060019961, rel. Min. Cármen Lúcia, ac. de 03/05/2024) estabeleceu, ainda, que o uso sistemático e coordenado de recursos comunicacionais privados em redes sociais, mesmo sem publicidade formal, pode configurar abuso de poder econômico quando atinge escala suficiente para desequilibrar a disputa.

4.3 O influenciador como sujeito ativo de ilícito eleitoral: divulgação de pesquisa não registrada, conteúdo desinformativo e propaganda irregular

A jurisprudência do TSE que imputa responsabilidade direta ao influenciador como sujeito ativo de infração eleitoral desenvolve-se em três linhas. A primeira é a divulgação de pesquisa eleitoral sem registro: o TSE estendeu ao compartilhamento de pesquisa publicada por terceiro em perfil de rede social a mesma multa prevista no artigo 33, §3º, da Lei nº 9.504/1997 (AgR-REspEl nº 060138407, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2022; AgR-REspEl nº 060001191, rel. Min. André Mendonça, 2024). O Tribunal asseverou ser *"irrelevante o número*

de pessoas alcançado", eliminando o argumento *de minimis* e tratando a verificação do registro como dever de diligência do próprio divulgador.

A segunda linha é a expansão do artigo 57-D da Lei nº 9.504/1997 para além do anonimato. Os acórdãos nas Rps nº 060039043 e nº 060125906 (rel. Min. Cármen Lúcia, 2024) assentaram que é cabível aplicar a multa do §2º do artigo 57-D na hipótese de abuso na liberdade de expressão por meio de propaganda veiculada na internet, "*como ocorre na divulgação de discurso de ódio, ideias contrárias à ordem constitucional e de informações injuriosas, difamantes ou mentirosas*", independentemente de o emissor ser ou não identificado. A terceira linha é o impulsionamento irregular por pessoa natural: qualquer impulsionamento pago de conteúdo eleitoral por pessoa não candidata — incluindo influenciadores que impulsionam conteúdo de campanha sem serem representantes legais — configura infração objetiva (AgR-REspEl nº 060031114, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, ac. de 24/06/2025).

5 INFLUENCIADORES, ISONOMIA E ABUSO DE PODER

5.1 Aproximação teórica com o artigo 22 da LC nº 64/1990

O artigo 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/1990 protege a normalidade e a legitimidade das eleições contra três vetores de distorção: a influência do poder econômico, o abuso do poder de autoridade e o uso indevido dos meios de comunicação social. A jurisprudência do TSE construiu uma interpretação funcional desse último conceito: o que importa é a capacidade comunicacional do veículo — sua aptidão para atingir massas de eleitores e influenciar sua vontade —, e não a natureza jurídica do suporte. Um influenciador com 10, 20 ou 50 milhões de seguidores ativos exerce função comunicacional de massa equivalente ou superior à de emissoras de televisão regionais. Negar-lhe esse enquadramento seria insistir na forma (concessão pública, sede física, programação regular) em detrimento da função, contrariando o método interpretativo teleológico que o próprio TSE adotou.

A assimetria regulatória entre influenciadores e veículos tradicionais expõe uma contradição de primeira ordem. O artigo 45 da Lei nº 9.504/1997 impõe aos veículos tradicionais obrigações específicas durante o período eleitoral: tratamento isonômico entre candidatos, vedação à propaganda gratuita não autorizada, suspensão dos programas apresentados por pré-candidatos. Nas eleições municipais de 2024 em São Paulo, essa assimetria ficou exposta com clareza: o candidato Datena, apresentador de televisão, teve de se

afastar de seu programa ao se candidatar; o candidato Pablo Marçal, influenciador digital, pôde continuar operando seus canais com plena audiência e renda durante a campanha — sem qualquer obrigação equivalente.

5.2 Critérios de distinção entre opinião espontânea e atuação profissional

A distinção entre a opinião política espontânea — protegida como liberdade de expressão — e a atuação profissional remunerada — sujeita a responsabilização eleitoral — é normativamente crucial e factualmente difícil de traçar. Para operacionalizar essa distinção, quatro critérios analíticos permitem construir um quadro de presunções qualificadas.

Critério 1 — Gratuidade verificável: o influenciador não recebeu qualquer contraprestação econômica — em dinheiro, produto, acesso privilegiado ou qualquer benefício quantificável — em razão do conteúdo eleitoral publicado. A inexistência de prova de pagamento não equivale à prova de gratuidade, especialmente em relações que operam na zona cinzenta entre amizade, militância e prestação de serviço.

Critério 2 — Existência de vínculo coordenativo: o influenciador recebeu instrução, sugestão, roteiro ou *briefing* sobre o conteúdo a publicar, o momento da publicação, as *hashtags* ou o enquadramento da mensagem. Mesmo que não haja pagamento direto, a coordenação editorial entre campanha e influenciador é evidência de que o conteúdo não é espontâneo.

Critério 3 — Impulsioneamento e padrão quantitativo atípico de alcance: além do impulsioneamento formal — que é ilícito eleitoral objetivo para pessoa natural —, o padrão de alcance muito superior à média histórica de engajamento do influenciador, após publicação de conteúdo político, é indício de impulsioneamento informal ou amplificação coordenada por redes custeadas pela campanha.

Critério 4 — Padrão temático e cronológico do conteúdo: o influenciador genuinamente espontâneo mantém consistência com seu histórico editorial. O influenciador que age como prestador de serviço tende a apresentar aumento abrupto da frequência de conteúdo político, convergência temática com a agenda da campanha, adoção de *hashtags* e *frames* alinhados com a comunicação oficial do candidato, e abandono desses conteúdos imediatamente após o pleito.

A combinação desses critérios produz presunções qualificadas que, isoladamente, não satisfazem o padrão de prova "*robusta e inequívoca*" exigido pelo TSE para condenações por abuso de poder, mas são suficientes para inaugurar investigação eleitoral e sustentar representações com pedido de multa e remoção de conteúdo.

5.3 Riscos estruturais: desequilíbrio, opacidade algorítmica e indústria do posicionamento

A análise dos riscos que os influenciadores digitais representam para a integridade do processo eleitoral não se esgota nos ilícitos já tipificados — contratação irregular, divulgação de pesquisa sem registro, conteúdo inverídico. Há riscos estruturais que o ordenamento vigente reconhece de forma insuficiente, e que operam no espaço entre a legalidade formal e a distorção material do processo democrático. Três desses riscos merecem exame específico: o desequilíbrio sistêmico entre candidaturas produzido pela concentração de audiência, a opacidade algorítmica que obscurece tanto a distribuição quanto o financiamento do conteúdo político, e o que a literatura tem designado como a "indústria do posicionamento" — a profissionalização do marketing político digital sob fachada de opinião espontânea.

Risco 1 — Desequilíbrio sistêmico entre candidaturas. A concentração de audiência nos megainfluenciadores reproduz, no ecossistema digital, a mesma assimetria comunicacional que a norma sobre uso dos meios de comunicação foi criada para combater nos meios tradicionais. Quando um influenciador com 30 milhões de seguidores decide apoiar sistematicamente determinado candidato — mesmo de forma nominalmente espontânea —, injeta no processo eleitoral um fator de desequilíbrio que nenhum candidato sem acesso ao mesmo influenciador pode neutralizar. Os gastos declarados com impulsionamento de conteúdo saltaram de R\$ 79 milhões em 2018 para R\$ 376 milhões em 2022 (SBERNI, 2025), com curva fortemente concentrada nos candidatos com maior fundo eleitoral — configurando o que se pode denominar "*censura econômica*": a asfixia de candidaturas com menos recursos, muitas vezes representativas de grupos historicamente excluídos.

Risco 2 — Opacidade algorítmica e inviabilidade de auditoria. O ecossistema digital é regido por algoritmos proprietários que determinam o alcance de cada publicação em função de parâmetros que as plataformas não divulgam. Essa opacidade opera em três dimensões: de *distribuição* (o eleitor não sabe por que determinado conteúdo apareceu em seu *feed*); de *microtargeting* (mensagens são direcionadas a grupos de eleitores identificados por suas vulnerabilidades emocionais, em ambiente inaudível); e de *financiamento* (o custo real da influência política raramente corresponde ao gasto declarado nas prestações de contas). A Resolução TSE nº 23.732/2024 avançou ao definir o microdirecionamento e exigir relatórios de impacto, mas esses mecanismos são autodeclaratórios e de difícil operacionalização em tempo real.

Risco 3 — A indústria do posicionamento. Agências de marketing político contratam conjuntos de microinfluenciadores — com audiências entre 50 mil e 500 mil seguidores — para que cada um "expresse sua opinião" sobre determinado candidato em um mesmo intervalo de tempo, criando a aparência de movimento espontâneo enquanto executam estratégia coordenada custeada pela campanha. Essa estrutura foi descrita pelo Ministério Público Eleitoral nas AIJEs nº 0601986-80 e nº 0601771-28 como o uso de influenciadores "*de alavanca, cooptando-os com modo oculto e com promessa de pagamento*". Sua resistência ao controle eleitoral decorre de quatro características: (a) a pulverização em dezenas de microinfluenciadores dificulta a identificação de qualquer agente com gravidade suficiente para configurar, individualmente, abuso dos meios de comunicação; (b) a informalidade das relações contratuais dificulta a prova de remuneração; (c) a diversidade de estilo e tema das publicações dificulta a identificação de coordenação; e (d) o volume de publicações simultâneas torna a investigação individual operacionalmente inviável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido neste artigo permite enunciar cinco conclusões que traduzem, em síntese, o estado da arte do problema.

A primeira conclusão é a de que o influenciador digital é um ator eleitoral qualitativamente distinto do cidadão-eleitor comum, e o ordenamento jurídico ainda não capturou essa distinção de forma plena. A ficção jurídica do artigo 28, §6º, da Resolução TSE nº 23.610/2019 — que equipara a manifestação de qualquer pessoa natural a opinião espontânea protegida — ignora que um agente com audiência de milhões de seguidores exerce função comunicacional estruturalmente equivalente à de um veículo de comunicação social. A proporcionalidade entre o alcance comunicacional do agente e as obrigações de transparência a ele impostas é o critério que o ordenamento deve incorporar — mas ainda não incorporou — para equacionar essa tensão sem ameaçar a liberdade de expressão dos cidadãos de menor audiência.

A segunda conclusão se refere à jurisprudência do TSE que avançou significativamente, mas opera por meio de interpretações extensivas de categorias existentes, não de instrumentos criados especificamente para o fenômeno dos influenciadores. A equiparação funcional das redes sociais a meios de comunicação social (caso Francischini) e a rejeição do critério quantitativo de eficácia (caso Miguel Corrêa) são desenvolvimentos jurisprudenciais robustos, mas que dependem de casos com estrutura probatória excepcional para produzir resultados

sancionatórios. A responsabilização por compartilhamento de pesquisa sem registro e a expansão do artigo 57-D para além do anonimato são avanços importantes na responsabilização direta do influenciador — mas ainda não alcançam o fenômeno sistêmico da indústria do posicionamento.

A terceira conclusão gira em torno do nó probatório que permanece como a principal barreira à efetividade do regime. A exigência de prova "robusta e inequívoca" do vínculo entre o influenciador e a campanha — necessária para evitar responsabilizações injustas e preservar a liberdade de expressão — é, ao mesmo tempo, o que estruturalmente imuniza a maioria das práticas sofisticadas de marketing de influência eleitoral. Em um ecossistema em que pagamentos são feitos por meios informais, contratos são firmados com agências intermediárias e a coordenação ocorre por mensagens instantâneas sem rastro documental permanente, o padrão probatório atual é inadequado para o nível de risco que o fenômeno representa. Os quatro critérios analíticos desenvolvidos no tópico 5.2 deste artigo — gratuidade verificável, vínculo coordenativo, padrão atípico de alcance e padrão temático-cronológico — oferecem uma estrutura de presunções qualificadas que pode orientar a produção probatória em investigações eleitorais.

A quarta conclusão é a de que a opacidade algorítmica configura um problema estrutural que transcende a capacidade de resposta do modelo regulatório reativo. Cada resolução do TSE responde às práticas identificadas no ciclo eleitoral anterior; as plataformas e as campanhas adaptam suas estratégias antes do ciclo seguinte. A resposta adequada pressupõe instrumentos proativos: auditoria algorítmica externa como condição de operação das plataformas durante períodos eleitorais; acesso em tempo real da Justiça Eleitoral a dados de distribuição de conteúdo; e critérios de responsabilização que operem sobre a estrutura das redes de amplificação coordenada, e não apenas sobre o comportamento individual de cada nó.

Finalmente, a quinta conclusão é a hipótese confirmada: a atuação estruturada e economicamente orientada de influenciadores digitais configura, nos termos e condições examinados, modalidade contemporânea de desequilíbrio na paridade de armas entre candidatos. Ela opera por três vias complementares: pela simulação de apoio orgânico que escapa ao sistema de prestação de contas eleitorais; pelo *microtargeting* que personaliza mensagens eleitorais em ambiente inaudível; e pela fabricação industrial de aparência de opinião pública espontânea. A resposta do direito eleitoral deve ser proporcional à magnitude do fenômeno: não a supressão da liberdade de expressão dos influenciadores, mas a imposição de deveres de transparência escalonados pelo alcance comunicacional, de mecanismos

proativos de supervisão algorítmica e de padrões de responsabilização adequados à sofisticação dos arranjos que buscam converter a influência digital em poder eleitoral opaco e indevido.

O tema que este artigo examina não é, em sentido estrito, novo. O poder dos meios de comunicação sobre o processo democrático foi preocupação central do direito eleitoral brasileiro desde a criação do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral. O que é novo é a forma — descentralizada, personalizada, algorítmicamente amplificada e economicamente estruturada — que esse poder assume no ecossistema digital contemporâneo. Adaptar as categorias jurídicas a essa nova forma, sem sacrificar os valores que as sustentam — liberdade de expressão, isonomia entre candidatos, autenticidade da vontade do eleitorado —, é o desafio que o direito eleitoral brasileiro enfrenta diante das eleições de 2026 e das que se seguirão.

REFERÊNCIAS

ABIDIN, Crystal. Influencer studies 1.0, 2.0 e 3.0: A proposta de um vocabulário comum. **Intercom – RBCC**, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 289-301, jan./abr. 2021.

AGAWU, Nana. Electoral Interference and the International Community: The Case of Disinformation Campaigns. **Yale Journal of International Law**, 2018.

ALVIM, Frederico. Influenciadores digitais, poder de comunicação e regulação eleitoral. **Direito Eleitoral em Debate**, Brasília, 2022.

ARAÚJO, Tainá Melo de. **Influenciadores digitais no cenário eleitoral: da regulamentação às sanções**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2025.

BRAGA, Sérgio; ALARCON, Joana. TSE 1 e TSE 2: Liberdade de expressão e democracia defensiva na jurisprudência eleitoral brasileira (2018–2022). **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ações de Investigação Judicial Eleitoral nº 0601986-80 e 0601771-28**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. DJe de 22 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-AREspEI nº 060009955**. Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques. Ac. de 01 abr. 2025. [Eleições 2024]

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspEl nº 060001191**. Rel. Min. André Mendonça. Ac. de 03 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspEl nº 060031114**. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. Ac. de 24 jun. 2025. [Eleições 2024]

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspEl nº 060138407**. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Ac. de 12 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-TutCautAnt nº 060019961**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Ac. de 03 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AIJE nº 060081485**. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Ac. de 30 jun. 2023. [Caso Bolsonaro]

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98/PR**. Rel. Min. Kassio Nunes Marques. DJe de 5 out. 2021. [Caso Francischini]

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0605635-14/MG**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe de 16 dez. 2021. [Caso Miguel Corrêa]

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0605635-44/PI**. Rel. Min. Raul Araújo. DJe de 2022. [Caso Wellington Dias]

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Rps nº 060039043 e 060125906**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Acs. de 02 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019** (com alterações).

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.671, de 19 de agosto de 2021**.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022**.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**.

CARTACAPITAL. **Democracia refém**. São Paulo, fev. 2026. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br>. Acesso em: 28 fev. 2026.

COSTA, Caio; ROMANINI, Andressa. **Economia da atenção, desinformação e eleições**. Lumina – Juiz de Fora, v. 14, n. 1, 2020.

CREMONESI, Guilherme; ZIGART PEREIRA, Henrique. Eleições 2024: influenciadores digitais e os limites da propaganda eleitoral. **Finocchio & Ustra Advogados**, set. 2024.

GASPARATTO, Ana Paula; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; EFING, Antônio Carlos. Influenciadores digitais: aspectos jurídicos. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**, v. 2, n. 55, 2019.

INTERNETLAB; REDES CORDIAIS. **Guia para Influenciadores Digitais nas Eleições**. 3. ed. São Paulo: InternetLab, ago. 2024.

ITUASSU, Arthur et al. Influenciadores políticos, redes sociais e eleições no Brasil: uma análise do ecossistema digital nas eleições presidenciais de 2022. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2023.

KARHAWI, Issaaf. Influenciadores digitais: o Eu como mercadoria. In: **Tendências em Comunicação Digital**. São Paulo: ECA-USP, 2016. p. 38-59.

LAZARSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; GAUDET, Hazel. **The People's Choice**. New York: Columbia University Press, 1948.

LIPPMANN, Walter. **Public Opinion**. Mineola, NY: Courier Corporation, 2004.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights. **American Political Science Review**, v. 31, n. 3-4, 1937.

MIRANDA, Débora; PENTEADO, Cláudio. Megainfluenciadores e as eleições presidenciais de 2022: análise da atuação e do impacto no debate eleitoral. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MORAES, Alexandre de. **O Direito Eleitoral e o novo populismo digital extremista: liberdade de escolha do eleitor e a promoção da Democracia**. Tese (Professor Titular). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024.

OLIVEIRA, Luiz Henrique; TEZZI, Lucas. O papel dos influenciadores digitais na formação da opinião pública: a indústria do posicionamento. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, PUC Minas, 2021.

OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

SBERNI, Pedro. **Microdirecionamento eleitoral, IA e Constituição digital: lições do período 2018-2024**. Dissertação de mestrado. FDRP/USP, 2025.

TALIBERTI, Júlio Dias; COSTA, Vinicius Lotufo da. A participação dos influenciadores digitais no cenário eleitoral e a aplicação da legislação vigente. **Ballot – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Político**, UERJ, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BORGES, Ademar. A democracia defensiva e o Inquérito das Fake News. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 2023.

WAINBERG, Jacques A. **Influenciadores sociais: o feitiço, a fama e a fé**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2021.

WOOLLEY, Samuel; HOWARD, Philip. **Computational Propaganda**: Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media. Oxford: Oxford University Press, 2019.

ENTRE A ADJUDICAÇÃO E O REDESENHO: A ADI 4650 E OS LIMITES TEMPORAIS DA ATUAÇÃO JUDICIAL EM MATÉRIA ELEITORAL

BETWEEN ADJUDICATION AND INSTITUTIONAL REDESIGN: ADI 4650 AND THE TEMPORAL LIMITS OF JUDICIAL ACTION IN ELECTORAL MATTERS

José de Jesus Sousa Brito¹

RESUMO: Este artigo distingue quando a atuação judicial em matéria eleitoral protege o procedimento e quando passa a orientar a competição ao articular função exercida e tempo de efeitos. Propõe a separação entre adjudicação que estabiliza critérios e redesenho que realinha incentivos durante o ciclo. Integra governança comparada, teoria dos precedentes e avaliação administrativa com foco em desenho de processos, alocação de recursos, entregas, resultados e satisfação de *stakeholders*. A hipótese sustenta que precedentes estáveis com eficácia prospectiva aumentam a certeza procedimental sem reduzir a incerteza substantiva da disputa, enquanto mudanças retroativas reabrem partidas e elevam custos de coordenação. A ADI 4650 opera como teste empírico da métrica proposta ao reconfigurar o financiamento por via judicial e projetar efeitos para frente, combinando mudança estrutural com transição temporal administrável. Os achados indicam que coordenação entre razões públicas, padronização interpretativa e modulação temporal sustenta credibilidade e preserva a abertura competitiva.

Palavras-Chave: Governança eleitoral. Precedentes judiciais. Temporalidade dos efeitos. Adjudicação e redesenho. ADI 4650.

ABSTRACT: This article distinguishes when judicial action in electoral matters protects the procedure and when it begins to steer competition, by linking institutional function and the timing of legal effects. It proposes a separation between adjudication, which stabilizes criteria, and redesign, which realigns incentives mid-cycle. The argument integrates comparative electoral governance, precedent theory, and administrative evaluation, with attention to process design, resource allocation, outputs, outcomes, and stakeholder satisfaction. The core hypothesis is that stable precedents with prospective efficacy increase procedural certainty without reducing the substantive uncertainty of electoral outcomes, whereas retroactive changes reopen ongoing contests and raise coordination costs. The ADI 4650 decision serves as an empirical test of this metric: it judicially reconfigured campaign finance while projecting effects forward, combining structural change with an administrable transition. Findings indicate that coordination among public reasons, interpretive standardization, and temporal modulation sustains credibility and preserves competitive openness.

Keywords: Electoral Governance. Judicial precedents. Temporal effects. Adjudication vs. Redesign. ADI 4650.

¹Advogado, mestrando em Direito (UFPI) e Professor Universitário. Membro do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE/PPGD/UFPI). Teresina. E-mail: jesusbritoadv@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4954605992113648>.

1 INTRODUÇÃO

O artigo investiga quando a atuação judicial em matéria eleitoral preserva o procedimento e quando, pela forma e pelo momento, passa a orientar a própria competição. Para isso, distingue adjudicação – decisões que esclarecem regras, uniformizam critérios e mantêm previsibilidade – de redesenho, entendido como intervenções que realinham incentivos no curso do processo, alterando custos, acesso e estratégias já em execução. A temporalidade dos efeitos é central: decisões prospectivas tendem a fortalecer a previsibilidade das etapas seguintes, enquanto efeitos retroativos interferem no que já está em andamento e elevam a suspeita de arbitrariedade.

A ADI 4650 é mobilizada como caso ilustrativo, pois promoveu uma mudança estrutural ao vedar doações empresariais e projetou seus efeitos para frente, combinando transformação institucional com transição temporal que não reabriu disputas pretéritas. Esse arranjo permite separar estabilização procedimental de administração da competição, como sugere a literatura comparada ao tratar do equilíbrio entre certeza procedimental e abertura da disputa.

Parte-se, assim, de uma intuição metodológica ancorada na prática institucional. Eleições precisam produzir confiança sob incerteza. A governança eleitoral combina eficiência administrativa, neutralidade possível e controle público verificável. A transparência contribui para esse objetivo, embora possa gerar fricções quando converte rotinas em cadeias extensas de verificação. Daí a utilidade da tipologia proposta, que permite narrar o que a decisão faz e quando faz, conectando a função da jurisdição ao desenho da competição sem confundir correção de rota com condução do jogo. A ADI 4650 cumpre esse papel empírico ao exemplificar como uma intervenção judicial de alcance estrutural pode operar sem compressão indevida da competição quando respeita a temporalidade adequada e é acompanhada de implementação administrativa consistente.

O direito eleitoral funciona como ponte entre valores democráticos e a prática cotidiana do sufrágio. Normas e instituições definem quem vota, quem concorre, quem administra, como se contam votos e como se resolvem contendas. A literatura comparada tem tratado essa arquitetura como elemento central da robustez democrática, avaliando não apenas o conteúdo das regras, mas também sua recepção e o tempo de vigência. Nesse horizonte, decisões estruturantes como a ADI 4650 são lidas pelo modo como condicionam credibilidade e abertura competitiva em ciclos subsequentes.

Três debates orientam a análise. O primeiro trata da governança eleitoral comparada e da necessidade de calibrar informação pública, justificativas acessíveis e *enforcement* para não

sacrificar eficiência e neutralidade. O segundo examina reformas e seus efeitos sobre a competição, destacando que mudanças institucionais redistribuem poder não apenas pelo texto legal, mas também pela interpretação, implementação e momento de vigência. O terceiro debate aborda o papel dos precedentes, distinguindo estabilização interpretativa com efeitos prospectivos – que preserva a incerteza substantiva da disputa – de expansões regulatórias que passam a moldar antecipadamente o campo competitivo.

Essa moldura prepara a discussão sobre intervenção judicial. Quando respostas a falhas de coordenação e a incertezas normativas migram do plano administrativo para o judicial, cresce o risco de confundir proteção do procedimento com condução do jogo. Mais do que recorrer ao rótulo ativismo, o ganho analítico está em observar funções exercidas e temporalidades dos efeitos. A ADI 4650 acompanha a argumentação como fio empírico que confirma a utilidade de separar adjudicação voltada à estabilidade de intervenções com contornos de redesenho.

Dessa distinção decorre a hipótese central. Em arranjos judicializados, cortes que permanecem no âmbito da adjudicação e consolidam precedentes estáveis, com efeitos voltados para frente, ampliam a certeza procedimental sem fechar a incerteza da competição. Em contraste, intervenções que passam a redesenhar ou administrar o jogo, sobretudo quando abruptas ou retroativas, deslocam poder de agenda e reconfiguram a disputa com prejuízo à legitimidade. No caso brasileiro, a ADI 4650 reforça o papel da temporalidade como critério decisivo para preservar a confiança, ao mostrar que mudanças estruturais podem operar sem retroagir sobre o ciclo em curso e sem fechar a competição nos termos do próprio desenho democrático.

2 GOVERNANÇA ELEITORAL: ADJUDICAÇÃO *VERSUS* REDESENHO

Eleições confiáveis dependem de uma combinação delicada entre incerteza de resultados e certeza de regras. A governança eleitoral organiza essa tensão ao prover certeza procedimental sem suprimir a incerteza substantiva da disputa. A literatura comparada consolidou, nesse sentido, uma gramática que distingue três funções encadeadas do processo, isto é, a elaboração das regras, aplicação administrativa e adjudicação de controvérsias, essas às quais se atribui a tarefa de proteger a competição democrática por meio da estabilidade do caminho².

² MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance** – introduction. *International political Science review*, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002. Disponível em:

A elaboração de regras define quem vota e concorre e quais limites estruturam campanhas e fiscalização; a aplicação administrativa converte normas em rotinas operacionais; a adjudicação fecha o ciclo ao estabilizar o fluxo diante de conflitos interpretativos ou assimetrias de tratamento. A relevância dessa arquitetura está menos na taxonomia e mais na capacidade de mapear riscos: sempre que decisões em qualquer camada reduzem a incerteza dos resultados, a competição se desloca para um terreno de maior contestação e menor imparcialidade³.

O direito eleitoral opera, assim, como ponte entre valores democráticos e práticas do sufrágio. A comparação recente mostra que diferentes arranjos distribuem de modo desigual a capacidade de decidir quem vota, quem concorre e como se regulam campanhas, sendo crucial que os mecanismos organizacionais não determinem o desfecho do jogo (Schultz, 2023). Nesse contexto, a literatura de gestão eleitoral deslocou o foco de fraudes abstratas para problemas operacionais concretos – desenho de processos, coordenação federativa, centralização e governança em rede – e passou a incorporar instrumentos de avaliação de desempenho, como o PROSeS, que permitem reduzir erro e variância sem fechar a competição, ainda que com custos administrativos relevantes⁴.

Do ponto de vista analítico, reformas administrativas raramente são neutras em seus efeitos distributivos. Ajustes de cadastro, calendário, auditoria ou requisitos tecnológicos alteram custos de entrada, acesso a recursos e estratégias dos atores, recolocando a fronteira entre proteger o procedimento e conduzir o jogo. O critério decisivo não é a intenção declarada, mas a combinação entre função exercida e temporalidade de aplicação, com atenção aos impactos sobre previsibilidade e simetria de tratamento⁵.

Duas distinções operativas organizam essa análise. A primeira separa adjudicação – esclarecer regras, uniformizar critérios e recompor fluxos – de redesenho, entendido como o realinhamento de incentivos em processos já em curso. A segunda diz respeito ao tempo dos efeitos: decisões prospectivas tendem a estabilizar expectativas, decisões retroativas incidem sobre situações consolidadas e ampliam a percepção de arbitrariedade. Em ambos os casos, o parâmetro permanece a preservação da incerteza substantiva da disputa⁶.

https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512102023001001?casa_token=sP0doHy96qAAAAAA:3uNueN-87-hZ1PMcmRJ8wa3RLv3NaVFaf2QHBUVvq1K-bc1Yi71dTmo_mF7_YOfTXPPz2EsdaFaawQ. Acesso em: 11 out.2025.

³ Ibid.

⁴ JAMES, Toby S.; GARNETT, Holly Ann. Electoral Management. In: SCHULTZ, David; TOPLAK, Jurij (org.). **The Routledge Handbook of Election Law**. Abingdon; New York: Routledge, 2023.

⁵ KATZ, Richard S. **Democracy and Elections**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1997.

⁶ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

A experiência brasileira recente, marcada pela expansão do contencioso eleitoral e pela centralidade do TSE, ilustra essa ambivalência. Padronizações e ajustes reduziram assimetrias, mas mudanças abruptas de entendimento com impacto imediato sobre campanhas evidenciaram os riscos de instabilidade temporal. A lição é que segurança jurídica em direito eleitoral depende menos do texto isolado e mais de cadeias interpretativas estáveis e bem ancoradas no tempo de seus efeitos⁷.

Nesse quadro, a gestão de precedentes integra a governança eleitoral. Previsibilidade não significa imobilismo, mas ordenar a mudança de modo que regras novas não reescrevam disputas em andamento. Três perguntas orientam decisões administrativas e judiciais: a medida corrige um problema processual identificável? A implementação é padronizável e auditável? Os efeitos são prospectivos a ponto de não alterar custos e estratégias já internalizados? Onde essas respostas são afirmativas, a intervenção tende a proteger o procedimento; onde não são, cresce o risco de condução da competição⁸.

Manter separadas função e tempo oferece, por fim, um ganho metodológico. Permite avaliar casos concretos com critérios públicos e verificáveis, evitando rótulos pouco operativos. Decisões que uniformizam critérios com efeitos prospectivos tendem a ampliar a confiança e reduzir litigância oportunista; intervenções que alteram incentivos já internalizados, mesmo sob o rótulo de aperfeiçoamento, comprimem a competição. Em síntese, trata-se de fortalecer a certeza do caminho sem tocar na incerteza da chegada – atributo da democracia, não da burocracia.

3 PRECEDENTES, TEMPORALIDADE E ESTABILIDADE PROCEDIMENTAL

A discussão sobre precedentes em matéria eleitoral parte de um problema simples e recorrente. O processo precisa oferecer certeza sobre o caminho para que a disputa siga aberta quanto ao resultado. Essa combinação não se resolve apenas com texto normativo. Exige práticas interpretativas estáveis, comunicáveis e organizadas no tempo. A literatura de governança eleitoral descreve esse arranjo como um conjunto de atividades que envolve fazer

⁷ CYRINEU, Rodrigo. O Precedente Judicial como Fonte Primária do Direito Eleitoral. **Resenha Eleitoral**, v. 23, n. 2, p. 67-100, 2019. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/31/28>. Acesso em: 11 out.2025.

⁸ JAMES, Toby S. et al. Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction. **International Political Science Review**, v. 40, n. 3, p. 295-312, 2019. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512119828206?casa_token=ALAEYiX8paEAAAAA:JRiz37gvIg09FkMLwNxG8HqIO_FFg3XEK6LkSoo9We6b8Qgx7HI-6MVICnfV6Cq7XZQ3bMVpZDdphw. Acesso em: 10 set.2025.

regras, aplicá-las e julgar controvérsias, cada qual com demandas específicas e tensões próprias⁹.

Quando o tema se desloca para a adjudicação, a tarefa central deixa de ser inovar no desenho institucional e passa a ser estabilizar rotas. Julgar controvérsias eleitorais não equivale a reescrever incentivos de competição. O foco é certificar os resultados e resolver litígios, garantindo coerência horizontal entre casos semelhantes e coerência vertical entre instâncias, sempre com razões públicas que possam ser auditadas por administradores e competidores. A formulação clássica desse papel associa a governança eleitoral à entrega de certeza procedimental como condição para preservar a incerteza substantiva da competição democrática¹⁰.

A teoria dos precedentes entra aqui como tecnologia institucional de estabilidade. Ela organiza expectativas, reduz variação indevida e evita que a administração trabalhe no escuro. No sistema brasileiro, o debate recente enfatiza não apenas a autoridade do precedente, mas as formas como mudanças de entendimento devem ocorrer para não romper a previsibilidade do processo. O diagnóstico recorrente é que o campo eleitoral se tornou sensível a “viradas” interpretativas em meio a calendários apertados, o que reforça a exigência de segurança jurídica, especialmente quando há alteração abrupta de orientação jurisprudencial (Cyrineu, 2019).

A temporalidade dos efeitos importa bastante. Aplicações prospectivas tendem a organizar o ciclo seguinte. O administrador reprograma rotinas, os competidores ajustam estratégias e o eleitor recebe um sinal estável de funcionamento do sistema. Já decisões com eficácia retroativa afetam partidas em andamento, reabrem lances já precificados e ampliam a percepção de arbitrariedade. A mesma razão que legitima a correção de rotas para o futuro pode, se aplicada ao passado recente, modificar custos de entrada, acesso a recursos e padrões de competição. É nesse ponto que a literatura propõe separar função e tempo para avaliar se a intervenção protege o procedimento ou começa a conduzir o jogo (Mozaffar; Schedler, 2002).

Essa chave de leitura se alinha ao desenho tripartite da governança eleitoral. Primeiro, a elaboração de regras fixa o esqueleto do jogo e define aspectos como fórmula eleitoral, magnitude distrital, calendários e competências. Segundo, a aplicação coordena registros, logística e rotinas sob forte pressão de tempo e com grandes contingentes de pessoal. Terceiro, a adjudicação, por sua vez, certifica resultados e resolve disputas. Cada nível impõe escolhas e *trade-offs*. A aplicação, por exemplo, lida com a “maior mobilização civil em tempos de paz” e enfrenta imperativos interdependentes e contraditórios de eficiência administrativa,

⁹ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

¹⁰ Ibid.

neutralidade política e *accountability* pública. A credibilidade emerge quando os agentes equilibram essas tensões e constroem trilhas de decisão verificáveis¹¹.

Em contextos judicializados, como o brasileiro, a fronteira entre administrar e julgar se torna mais porosa. A Justiça Eleitoral acumula funções de organização e de adjudicação em grau pouco usual, e o diálogo com o Supremo Tribunal Federal projeta efeitos sistêmicos. A literatura observa que, nesse arranjo, decisões “operacionais” podem adquirir alcance regulatório amplo quando alteram incentivos no curso do processo. O risco de confusão entre estabilizar o caminho e redesenhar a competição aumenta, o que exige ainda mais disciplina na temporalidade dos efeitos e na justificativa pública das decisões¹².

Por isso, precedentes importam menos como catálogo de soluções e mais como método de governo do tempo. A boa prática combinaria três elementos. Primeiro, a identificação clara do problema de processo a resolver. Segundo, as razões acessíveis que conectam a solução à arquitetura do sistema. Terceiro, a modulação dos efeitos no tempo, com primazia da aplicação voltada para frente quando o impacto potencial sobre custos e estratégias de competição for relevante. Essa tríade minimiza o que a doutrina chama de “jurisprudência lotérica”, que alimenta incerteza, multiplica contestações oportunistas e amplia ruído em fases críticas do calendário¹³.

Há um componente comparado que reforça o argumento. A literatura sobre administração eleitoral insiste que boas eleições são impossíveis sem governança eficaz, ainda que a boa governança, por si, não garanta resultados perfeitos. O que se pede é uma infraestrutura de regras, rotinas e controles capaz de reduzir improvisos e variações locais e de facilitar a coordenação entre múltiplos atores. A adjudicação, quando opera com precedentes estáveis e efeitos prospectivos, atua como eixo de padronização e liberta a administração para suas tarefas próprias. Quando extrapola para redefinir incentivos substantivos, tende a assumir papel de gestor da competição e a encurtar o espaço de escolha dos atores em tempo real¹⁴.

Esse ponto fica mais evidente se observado a partir das tensões da aplicação. Organizar votação, contagem e totalização envolve cadeias extensas de decisões sob severa restrição de tempo. Erros e assimetrias ocorrem. A função adjudicatória, ao uniformizar interpretação e projetar efeitos, reduz assimetria injustificada e traz previsibilidade. A mesma intervenção,

¹¹ Ibid.

¹² LOPES, Ana Paula de Almeida. Governança eleitoral e ativismo Judicial: uma análise comparada sobre o impacto de decisões judiciais nas regras do processo eleitoral Brasileiro. **Dados**, v. 62, p. e20170105, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/MdtLDf4JHnydNzQPvVxvLJG/>. Acesso em: 10 set.2025.

¹³ Ver CYRINEU (2019).

¹⁴ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

porém, se aplicada de forma retroativa, altera a base de cálculo de custos já incorridos e abre frentes contenciosas em cascata. A literatura internacional vem reforçando que a legitimidade do processo depende tanto do que as cortes decidem quanto de quando e como decidem¹⁵.

Dessa constatação decorre uma gramática analítica útil ao exame de casos. O primeiro passo consiste em reconstituir o problema de processo. Houve falha de padronização, lacuna operacional ou variação local sem base normativa? O segundo passo pergunta pelo alcance da solução. A decisão uniformiza procedimento ou redistribui incentivos de competição? O terceiro passo foca na temporalidade. A eficácia está voltada ao ciclo seguinte ou incide sobre situações já consolidadas no ciclo em curso? Essa sequência simples reduz a dependência de rótulos e desloca o debate do plano moralizante para a régua institucional concreta. Ela também favorece acordos colegiados sobre modulação, mesmo quando há dissenso sobre o mérito, preservando a integridade do processo no tempo¹⁶.

A partir daqui algumas implicações se impõem. A primeira é metodológica. Estudar precedentes eleitorais como variável de governança exige cruzar doutrina, decisões e rotinas administrativas. O objetivo não é simplesmente listar viradas jurisprudenciais, mas qualificá-las pelo seu efeito sobre a previsibilidade do caminho. A segunda implicação é normativa. Precedentes que estabilizam precisam ser incentivados a incorporar justificativas claras, padrão replicável e horizonte prospectivo. Intervenções que redesenham a competição devem ser identificadas como tal e tratadas com deferência às competências legislativas e administrativas. A terceira implicação é organizacional. A estrutura decisória das cortes deve favorecer transparência e previsibilidade, com trilhas de auditoria que auxiliem atores internos e externos a compreender o nexo entre caso concreto e regra geral¹⁷.

O contexto brasileiro sugere um terreno fértil para aplicar essa lente. A literatura mostra uma trajetória de centralidade crescente do Tribunal Superior Eleitoral, associada a reformas legais e a um aumento constante do contencioso. A combinação entre acúmulo de competências, exigência de resposta rápida e saliência pública cria incentivos para que decisões com vocação estabilizadora assumam, em certas conjunturas, feição regulatória. O resultado pode ser ambíguo. A uniformização reduz assimetrias. Ao mesmo tempo, a retroatividade prática de mudanças no curso do processo eleva o custo de coordenação e alimenta dúvidas sobre o papel das cortes na condução do jogo¹⁸.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ver CYRINEU (2019).

¹⁷ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

¹⁸ LOPES, Governança eleitoral e ativismo Judicial: uma análise comparada sobre o impacto de decisões Judiciais nas regras do processo eleitoral Brasileiro, 2019.

O problema não é novo e tampouco exclusivo. Por isso a teoria dos precedentes que interessa aqui aproxima cortes eleitorais de boas práticas de administração pública. Rotinas claras, justificativas consistentes, mecanismos de participação e prestação de contas compõem um circuito de decisão que favorece a estabilidade. Esse raciocínio dialoga com modelos de avaliação de gestão eleitoral baseados em desenho de processos, investimento de recursos, *outputs*, *outcomes* e satisfação de *stakeholders*, que realçam o papel de trilhas verificáveis e de *accountability* na produção de confiança pública. A lógica é convergente. Onde há padrão e previsibilidade, há menos espaço para controvérsia destrutiva e mais espaço para melhoria incremental¹⁹.

A crítica à instabilidade interpretativa encontra, assim, um terreno mais sólido. Ela não se resume a preferências por maior ou menor intervenção judicial. Questiona a falta de padrão, a modulação escassa e a comunicação opaca. Quando a jurisprudência oscila sem razão explicada, o custo transacional se multiplica. Com isso, a administração precisa redesenhar processos às pressas, os competidores recorrem mais e o público percebe desalinho entre regra e aplicação. A resposta está menos em uma promessa abstrata de autocontenção e mais em uma disciplina temporal explícita, acompanhada de justificativas que conectam caso, princípio e impacto no processo²⁰.

Há, por fim, um ganho analítico. A distinção entre estabilização prospectiva e redesenho retroativo permite reclassificar casos com maior precisão. Decisões que padronizam critérios para o próximo ciclo e encerram zonas cinzentas tendem a reforçar a confiança. Decisões que alteram acesso à mídia, parâmetros de elegibilidade, limites de gasto ou calendários em meio ao jogo tendem a intervir na competição, mesmo quando apresentadas como ajustes operacionais. O ponto não é censurar toda mudança, e sim governar a mudança no tempo. Com isso, a adjudicação cumpre seu papel de proteger o procedimento sem assumir a direção do jogo²¹.

Em síntese, os precedentes são infraestrutura de confiança. Eles funcionam quando expressam padrão, comunicam razões e ordenam efeitos no tempo. Eles falham quando produzem surpresa regulatória, sobretudo com alcance retroativo. Em sistemas em que a justiça eleitoral acumula papéis, essa atenção ao tempo se torna ainda mais necessária. É ela que separa a adjudicação que estabiliza o caminho da intervenção que reconfigura a competição. O

¹⁹ JAMES, Toby S. **Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments**. Abingdon; New York: Routledge, 2020.

²⁰ Ver CYRINEU (2019).

²¹ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

compromisso democrático que sustenta eleições legítimas depende dessa inteligência temporal. Sem ela, o processo perde previsibilidade, e a disputa deixa de ocorrer sob regras certas. Com ela, o procedimento permanece confiável, e a incerteza sobre os resultados segue aberta, como deve ser em uma democracia²²

Encerrada a discussão sobre precedentes e temporalidade, o passo seguinte é observar os efeitos sobre o processo. Quando as decisões padronizam critérios e projetam efeitos para frente, reduzem ruído e favorecem coordenação. E, quando alteram incentivos em curso ou operam com retroatividade, elevam custos de ajuste e comprimem alternativas competitivas²³. A partir desse eixo, a análise se volta para mecanismos concretos (administrativos e jurisdicionais) e para indicadores que permitem mensurar impactos em credibilidade e abertura, em diálogo com métricas de desempenho e satisfação de *stakeholders* propostas na literatura de gestão eleitoral²⁴

4 ANÁLISE DOS EFEITOS: COMO FUNÇÃO E TEMPO AFETAM A COMPETIÇÃO ELEITORAL

A análise desloca o foco classificatório para o funcionamento efetivo dos arranjos eleitorais, examinando como escolhas de função, fazer regras, aplicá-las ou adjudicar controvérsias, e de temporalidade dos efeitos, prospectivos ou retroativos, repercutem sobre a credibilidade do processo e sobre a abertura da competição. Parte-se do consenso comparado de que a governança eleitoral existe para prover certeza procedimental capaz de proteger a incerteza substantiva da disputa, resultado de um encadeamento entre desenho normativo, implementação administrativa e adjudicação, sob o triângulo de eficiência, neutralidade e *accountability* pública²⁵.

No plano do fazer regras, a previsibilidade aumenta quando mudanças são anunciadas com horizonte futuro e sustentadas por razões públicas. Nessa condição, a administração consegue planejar rotinas e recursos, enquanto candidatos e partidos ajustam estratégias sem reprecificar decisões já tomadas. Reformas com alcance retroativo, ainda que justificadas no mérito, tendem a reabrir partidas em andamento, elevando custos de coordenação e a percepção

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ver JAMES (2020).

²⁵ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

de arbítrio. A literatura é consistente ao indicar que o momento de vigência pode ser tão decisivo quanto o conteúdo normativo para a confiança no processo.

Na aplicação das regras, o desafio central é operacional. Eleições mobilizam contingentes massivos sob prazos rígidos e múltiplos pontos de falha, o que torna a padronização e o suporte interpretativo estável instrumentos-chave contra improvisos e litigância oportunista. Avaliações recentes propõem incorporar métricas de desempenho e satisfação de *stakeholders* para identificar onde a gestão preserva o procedimento e onde amplia, inadvertidamente, a discricionariedade (James, 2020; Schultz, 2023). O modelo PROSeS organiza essa mensuração em cinco dimensões – desenho do processo, recursos, *outputs*, *outcomes* e satisfação – permitindo comparações e correções de rota com base empírica²⁶.

A evidência comparada sugere trocas claras. Arranjos mais centralizados tendem a oferecer maior transparência e linhas de responsabilização, ainda que com custos administrativos mais altos; modelos descentralizados preservam eficiências locais, mas enfrentam assimetrias e zonas menos escrutinadas. Para o argumento, o ponto relevante é que a qualidade da aplicação é mensurável e que esse monitoramento reduz a tentação de suprir falhas administrativas por decisões judiciais com efeitos imediatos sobre jogos em curso²⁷.

Na adjudicação, o precedente é o mecanismo central. Coerência horizontal e vertical estabiliza expectativas e reduz a chamada jurisprudência lotérica. O ganho de credibilidade decorre menos da tese adotada e mais da estabilidade prospectiva que ordena o caminho das decisões futuras. O risco surge quando, sob a justificativa de correção, a jurisdição projeta efeitos retroativos sobre etapas já percorridas do ciclo, deslocando o centro de decisão para as cortes e comprimindo a abertura competitiva. Nessa chave, a modulação temporal dos efeitos opera como instrumento de governança tanto quanto de dogmática, ao organizar transições e vedar retroatividade prática.

A interação entre função e tempo produz efeitos típicos. Reformas normativas prospectivas ampliam credibilidade e preservam a incerteza substantiva da disputa; reformas retroativas tendem a alimentar alegações de favorecimento. Na aplicação, padronização prospectiva reduz contencioso, enquanto reprocessamentos retroativos desorganizam calendários. Na adjudicação, precedentes prospectivos funcionam como tecnologia de estabilidade; decisões retroativas são percebidas como mudança de regra com a “bola rolando”.

²⁶ Ver JAMES et al (2019).

²⁷ Ver JAMES; GARNETT (2023).

A comparação acumulada indica que o mesmo conteúdo pode gerar impactos distintos conforme sua âncora temporal²⁸.

Esse enquadramento dialoga com a experiência brasileira recente, marcada pela expansão do papel das cortes no ciclo eleitoral. Quando o sistema judicial se torna o canal preferencial de correção de falhas administrativas, a fronteira entre proteger o procedimento e conduzir o jogo tende a se deslocar, recomendando cautela com decisões de grande alcance em fases avançadas do calendário e preferência por precedentes estáveis com efeitos prospectivos²⁹.

Do lado administrativo, desenho procedimental auditável, transparência de investimentos e métricas de desempenho e satisfação criam lastro empírico que reduz a necessidade de remédios jurisdicionais retroativos. Do lado jurisdicional, padronização por precedentes, modulação temporal e razões públicas densas organizam o exercício da jurisdição sem convertê-la em administração judicial do processo³⁰.

Do ponto de vista normativo-operacional, emerge uma regra de ouro. Quanto mais próximo do evento eleitoral, maior deve ser o ônus argumentativo para justificar medidas com potencial redistributivo de custos e incentivos. Administração que mede e comunica reduz o espaço para intervenção judicial emergencial; jurisdição que decide com estabilidade prospectiva devolve previsibilidade à gestão e à competição. É essa coordenação entre função e tempo que sustenta a promessa democrática da governança eleitoral, assegurando um caminho estável sem reduzir a abertura constitutiva da disputa.

5 ESTUDO DE CASO: ADI 4650 E OS LIMITES ENTRE ESTABILIZAÇÃO E REDESENHO

A ADI 4650 oferece um terreno fértil para pôr à prova a distinção entre proteger o procedimento e conduzir o jogo, bem como a centralidade da temporalidade dos efeitos. Em 17 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais as doações eleitorais por pessoas jurídicas. A decisão encerrou um ciclo histórico do financiamento político no Brasil e impulsionou uma reconfiguração institucional que alcançou o texto legal, as rotinas administrativas e a jurisprudência eleitoral a partir de 2016. O próprio Tribunal Superior Eleitoral explicitou, às vésperas das eleições municipais daquele ano, a vedação às doações

²⁸ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

²⁹ Ver CYRINEU (2019).

³⁰ Ibid.

empresariais³¹. Esses marcos ancoram a análise empírica do caso e permitem conectá-lo à gramática comparada de governança, precedentes e temporalidade trabalhada nas seções anteriores.

5.1 Estratégia Metodológica

A análise combina três operações encadeadas. Primeiro, a reconstituição normativa e jurisprudencial, com base em fontes oficiais do STF e do TSE, para circunscrever o que a decisão efetivamente disse, quando passou a operar e como se conectou a mudanças legislativas subsequentes. A ADI 4650 transitou em julgado no segundo semestre de 2015 e teve recepção normativa na reforma eleitoral daquele ano. O recorte temporal organiza o antes e o depois em termos de regra de financiamento. Isso permite dialogar com a nossa moldura sobre função e tempo dos efeitos, distinguindo adjudicação estabilizadora com eficácia para frente de movimentos que, por seu alcance e timing, podem redesenhar a competição. O objetivo é evitar rótulos e trabalhar com categorias observáveis de governança, como já sustentado pela literatura comparada³².

Segundo, procede-se a uma leitura de impactos a partir de evidências agregadas sobre financiamento e desempenho, mobilizando estudos que examinam fluxos de recursos após a proibição de doações empresariais em ciclos municipais e gerais. As perguntas são operacionais. Que fontes ganharam peso após 2015? Que assimetrias novas surgiram? O que se sabe sobre custos de coordenação para partidos e candidaturas? Em que medida a mudança distribuiu recursos entre elites partidárias e bases, afetando democracia intrapartidária e competição local? Esse esforço está ancorado em sínteses recentes e em mapeamentos com

³¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Doações de pessoas jurídicas estão proibidas nas Eleições 2016**. Brasília: TSE, 10 ago. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/doacoes-de-pessoas-juridicas-estao-proibidas-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 1 nov.2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais (ADI 4650)**. Brasília: STF, 17 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em: 1 nov.2025.

³² Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

dados de 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024, inclusive redes de financiamento e efeitos sobre estratégias de campanha^{33,34,35,36}.

Terceiro, insere-se o caso na chave de precedentes e temporalidade. Interessa menos reabrir o debate abstrato sobre ativismo e mais perguntar como a Corte modulou o tempo dos efeitos, como as instâncias eleitorais internalizaram o novo padrão e em que pontos a transição gerou ruído de implementação. O caso será lido como teste de estresse para a regra que defendemos. Mudanças com efeitos voltados para frente tendem a reforçar a credibilidade do caminho sem fechar a incerteza da disputa. Mudanças com pretensão retroativa tendem a reabrir partidas e a elevar custos de coordenação. A decisão de 2015 será, então, observada em dois planos. Primeiro, como mudança estrutural do modelo de financiamento. Depois, como vetor de efeitos distributivos que exigiram respostas administrativas e jurídicas em ciclos subsequentes, inclusive sob críticas de ativismo e de deslocamento de competência, tema registrado na doutrina e em votos vencidos do próprio julgamento^{37,38,39}.

5.2 Análise Interpretativa

O ponto de partida é normativo e cronológico. O STF concluiu o julgamento da ADI 4650 em 17 de setembro de 2015 declarando inconstitucionais os dispositivos que autorizavam

³³ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016**. Brasília: Repositório IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf. Acesso em: 27 out.2025.

³⁴ VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clóvis. O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 2, 2023. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/7995/pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 out.2025.

³⁵ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCQUES, Ivan Jairo; CAMARGO, Neilor Fermino. Efeitos da proibição de doações empresariais nas redes de financiamento eleitoral no Brasil. **Opinião Pública**, v. 30, p. e30110, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/7XfWhNyXbvVRcNxqkGpy7qx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 out.2025.

³⁶ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **O que sabemos sobre os efeitos da proibição das doações empresariais no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil?** 4 fev. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/o-que-sabemos-sobre-os-efeitos-da-proibicao-das-doacoes-empresariais-no-financiamento-de-campanhas-eleitorais-no-brasil/>. Acesso em: 1 nov.2025.

³⁷ ROCHA, Humberto José. de R. A possibilidade de restabelecimento do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/download/5862/2362>. Acesso em: 13 set.2025.

³⁸ FUNARI, Helena Hime; MARQUES NETO, Pedro. A competição política na supervisão judicial do processo democrático: uma análise a partir da decisão do STF na ADI n. 4.650. **Revista Direito GV**, v. 20, p. e2427, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Lj4VhpMPrhYZrhP5GzrqQgf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 out.2025.

³⁹ MENDES, Gilmar. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 16 set. 2015. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/04/ADI-4650-Voto-Min.-Gilmar-Mendes-.pdf>. Acesso em: 30 out.2025.

contribuições de pessoas jurídicas a partidos e campanhas. O TSE, no ciclo imediatamente subsequente, explicitou a vedação e a reforma legal de 2015 encerrou a previsão de doações empresariais. A sequência evidencia uma adjudicação com alcance estruturante e aplicação para frente. A regra valeu a partir de 2016. A transição foi rápida, mas não retroativa. Isso preservou a coerência mínima entre o que foi gasto sob o modelo antigo e o que se poderia arrecadar sob o novo regime. A credibilidade do caminho, nesses termos, decorreu do alinhamento entre decisão judicial, recepção legislativa e comunicação administrativa⁴⁰.

Esse desenho, no entanto, não esgota a dimensão política da mudança. Do ponto de vista de governança, retirar as empresas do universo de doadoras altera custos de entrada, redes de intermediação e a arquitetura interna da competição partidária. Evidências agregadas indicam três deslocamentos relevantes. Primeiro, maior centralidade de fontes públicas, como Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha, com efeitos sobre a autonomia dos diretórios e sobre o poder de *gatekeeping* das cúpulas. Segundo, aumento da dependência de doações de pessoas físicas com forte concentração no topo da distribuição de renda. Terceiro, mutações no uso de redes, com realocação de estratégias para pequenos doadores e para financiamento intrapartidário quando viável. Esses movimentos impactam a abertura competitiva por caminhos indiretos. Menos dinheiro empresarial não equivale automaticamente a mais equilíbrio. Pode significar substituição por recursos distribuídos de forma desigual entre partidos e territórios, o que exige observar *outputs* e *outcomes* de serviço em termos de equidade e eficiência do processo, tal como sugerem os eixos do PROSeS^{41,42,43,44}.

Uma dificuldade recorrente foi a velocidade da transição. Mesmo com efeitos voltados para frente, a mudança incidiu sobre rotinas de arrecadação e prestação de contas num calendário curto. A gestão eleitoral enfrentou curvas de aprendizagem com controles novos sobre doações de pessoas físicas, tetos, rastreabilidade e checagem de origem. Os custos de auditoria subiram em um primeiro momento, e a heterogeneidade federativa alimentou a percepção de que problemas de implementação poderiam ser lidos politicamente. Nessas horas, a padronização por precedentes, o reforço de comunicação pública e a produção de métricas operacionais fazem diferença. Experiências comparadas ensinam que transparência de investimentos, protocolos auditáveis e satisfação de *stakeholders* ajudam a estabilizar a transição e a evitar que falhas administrativas migrem para o contencioso com efeitos

⁴⁰ Ver BRASIL (2015, 2016).

⁴¹ Ver REIS; EDUARDO (2019).

⁴² Ver VEQUI; DEMARCHI (2023).

⁴³ Ver HOROCHOVSKI; JUNCCKES; CAMARGO (2024).

⁴⁴ Ver TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2025).

desestabilizadores no meio do ciclo. O diagnóstico é convergente com o argumento geral do artigo sobre coordenação entre administração e adjudicação para proteger o caminho sem gerir a competição⁴⁵.

O debate doutrinário qualificou a ADI 4650 como caso-limite para a discussão sobre o rótulo de ativismo. Parte das análises sustentou que a Corte teria invadido espaço de conformação do legislador. Outra parte argumentou que o STF apenas expurgou uma fonte de influência assimétrica sobre a representação, com forte respaldo constitucional em princípios de igualdade política e probidade. O que interessa aqui é a lente institucional. A decisão alterou uma estrutura central do financiamento, mas ancorou seus efeitos para frente. Não reabriu disputas já ocorridas sob o regime anterior. Esse aspecto temporal aproxima a decisão de um movimento estabilizador radical, e não de um redesenho casuístico no curso do jogo. A crítica permanece relevante na chave de separação de poderes. Ela alerta para o risco de que decisões estruturantes sem calendário adequado comprimam a previsibilidade do processo. No caso concreto, a presença de uma recepção legislativa rápida e de comunicação administrativa clara funcionou como válvula de modulação prática^{46,47}.

A comparação com experiências estrangeiras, usada em votos e na doutrina, reforça a tese de que o conteúdo normativo de uma proibição não explica sozinho seus efeitos distributivos. Sistemas que vedam recursos empresariais tendem a ampliar a centralidade de fundos públicos e pequenas doações. O impacto final depende do desenho de distribuição intrapartidária, das regras de acesso à mídia e do *enforcement* contábil. Em contextos de alta centralização, a *accountability* é mais transparente, mas o custo administrativo sobe. Em arranjos mais descentralizados, sobram frestas para assimetrias locais. O caso brasileiro pós-2015 confirmou parte dessas expectativas. Os fundos públicos ganharam peso e o debate sobre critérios de distribuição dentro dos partidos se intensificou, inclusive com efeitos sobre a representação de grupos sociais e candidaturas menos capitalizadas. Essa camada intrapartidária é um ponto cego frequente no debate público sobre financiamento e merece monitoramento contínuo com métricas de *outcomes* e satisfação de *stakeholders*, como sugere o PROSeS.

A ADI 4650 também testou a coordenação entre STF e Justiça Eleitoral. Ao administrar a transição para o novo regime, o TSE funcionou como tradutor de alto impacto. A produção de comunicados, o ajuste de sistemas de prestação de contas e o controle de doações de pessoas

⁴⁵ Ver JAMES (2020).

⁴⁶ Ver Rocha (2021).

⁴⁷ Ver FUNARI; MARQUES NETO (2024).

físicas fizeram parte de um esforço de gestão cuja qualidade interfere na percepção pública da decisão. Onde a comunicação foi precisa e os protocolos estavam claros, a litigiosidade caiu. Onde houve falhas ou excesso de formalismo sem ganho de controle, a contestação aumentou. A lição é compatível com o que venho defendendo. Administração que mede e comunica reduz a necessidade de remédios jurisdicionais de emergência. Jurisdição que decide com estabilidade prospectiva devolve previsibilidade à gestão e à competição. A ADI 4650 se ajustou a esse desenho por ter operado para frente, embora sua natureza estruturante tenha exigido investimentos administrativos e uma curva de aprendizagem que não são neutros em termos de custo e de acesso^{48,49}.

Uma década depois, a literatura começa a consolidar achados sobre efeitos de segunda ordem. Estudos apontam maior dependência de recursos públicos e menor dispersão de fontes privadas, com implicações para democracia intrapartidária e para estratégias territoriais de campanha. As redes de financiamento mudaram, e a transparência ativa passou a ser variável relevante para a confiança. A hipótese de trabalho que defendemos no artigo encontra suporte nesses resultados. Mudanças com forte conteúdo estrutural podem reforçar a credibilidade quando preservam a temporalidade prospectiva e são acompanhadas de padrões administrativos estáveis, o que reduz a percepção de jogo jogado no foro judicial (Mozaffar; Schedler, 2002). O inverso também é verdadeiro. Onde a transição foi mal calibrada ou a comunicação falhou, a contestação aumentou e a narrativa de arbitrariedade ganhou espaço, ainda que sem retroatividade formal^{50, 51, 52}.

Há, por fim, um desdobramento atual que mantém o tema na agenda. Em 2025, partido político provocou o STF para rediscutir o financiamento empresarial. O simples fato de a questão ter retornado evidencia que não há solução final em matéria de governança eleitoral. A estabilidade que interessa é dinâmica e depende de precedentes claros, razões públicas e disciplina temporal. O caso confirma a utilidade da métrica de função e tempo de efeitos para avaliar propostas de mudança. Regras que reorganizam o financiamento precisam de horizonte de implementação suficiente para não redistribuir, no meio do ciclo, custos e incentivos. Sem isso, a adjudicação dobra a esquina da estabilização e entra na administração da competição, com perda de legitimidade. Com isso, o caso ADI 4650 confirma a tese central do artigo. A certeza do caminho protege a incerteza do resultado. A disciplina do tempo separa a defesa do

⁴⁸ Ver BRASIL (2016).

⁴⁹ Ver JAMES (2020).

⁵⁰ Ver REIS; EDUARDO (2019).

⁵¹ Ver HOROCHOVSKI; JUNCCKES; CAMARGO (2024).

⁵² Ver TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2025).

procedimento do redesenho do jogo. E a coordenação entre STF, TSE e legislador define se a mudança se converte em rotina ou em disputa permanente de jurisdição, com riscos para a confiança pública⁵³.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese do artigo sustentava que decisões adjudicatórias que consolidam entendimentos por precedentes estáveis e projetam efeitos para frente reforçam a certeza procedimental sem encerrar a incerteza substantiva da disputa, ao passo que intervenções que redesenham incentivos em curso, sobretudo com alcance retroativo, deslocam poder de agenda e comprimem a competição com perda de legitimidade. A leitura comparada da governança eleitoral, a teoria dos precedentes e o estudo de caso confirmaram essa distinção ao situar a temporalidade dos efeitos como variável decisiva para a confiança pública no processo^{54,55}.

A literatura de administração eleitoral mostrou que não há boa eleição sem boa governança, ainda que esta não assegure, por si, resultados perfeitos. Padrões claros de execução, trilhas de decisão auditáveis e comunicação transparente criam um ambiente em que a jurisdição pode decidir com estabilidade prospectiva e em que a administração corrige rumos sem recorrer a soluções de emergência. Nesse sentido, o modelo PROSeS revelou utilidade ao integrar desenho de processos, recursos, entregas e resultados, permitindo comparações entre jurisdições e orientando investimentos que reduzem ruído e assimetria sem apertar indevidamente a competição⁵⁶.

No plano jurisprudencial, a teoria dos precedentes assume contornos de política institucional. A estabilidade não decorre da imobilidade interpretativa, mas da governança da mudança, ancorada em razões públicas inteligíveis, coerência decisória e modulação temporal preferencialmente prospectiva. A chamada jurisprudência lotérica emerge menos da divergência em si e mais da ausência de padrão, justificativa e ordenação temporal, elevando custos de coordenação e desorganizando o calendário eleitoral, precisamente onde o tempo integra a própria regra do jogo⁵⁷.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Solidariedade aciona STF para retorno de doações de empresas em campanhas eleitorais**. Brasília: STF, 18 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/solidariedade-aciona-stf-para-retorno-de-doacoes-de-empresas-em-campanhas-eleitorais/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

⁵⁴ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

⁵⁵ Ver CYRINEU (2019).

⁵⁶ Ver JAMES; GARNETT (2023).

⁵⁷ Ver CYRINEU (2019).

O exame da ADI 4650 reforçou a tese ao apresentar uma mudança estrutural tratada com eficácia prospectiva. A decisão reconfigurou o financiamento político, mas ancorou seus efeitos no ciclo seguinte e foi acompanhada por recepção legislativa e ajustes administrativos. Embora a transição tenha implicado custos e aprendizado, não reabriu disputas pretéritas nem produziu surpresa regulatória retroativa. Essa combinação de função e tempo alinhou adjudicação, administração e regulação, ilustrando que mudanças estruturantes podem fortalecer a confiança quando respeitam a janela temporal adequada e são convertidas em rotinas mensuráveis e comunicáveis⁵⁸.

O argumento converge, assim, para uma regra simples de desenho institucional. A certeza de caminho depende tanto do conteúdo das decisões quanto do momento em que passam a valer. Intervenções com alto impacto potencial sobre custos e estratégias devem, sempre que possível, projetar efeitos para frente e ser acompanhadas de justificativas densas e acessíveis. Administração que mede e comunica reduz a necessidade de remédios jurisdicionais em tempo real; jurisdição que decide com estabilidade prospectiva devolve previsibilidade à gestão e aos competidores. É nessa reciprocidade que a governança eleitoral cumpre sua promessa democrática, ao assegurar rotas estáveis e manter aberta a indeterminação dos resultados, como indica a literatura comparada e a experiência brasileira recente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Doações de pessoas jurídicas estão proibidas nas Eleições 2016**. Brasília: TSE, 10 ago. 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/doacoes-de-pessoas-juridicas-estao-proibidas-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 1 nov.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais (ADI 4650)**. Brasília: STF, 17 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em: 1 nov.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Solidariedade aciona STF para retorno de doações de empresas em campanhas eleitorais**. Brasília: STF, 18 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/solidariedade-aciona-stf-para-retorno-de-doacoes-de-empresas-em-campanhas-eleitorais/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

⁵⁸ Ver MOZAFFAR; SCHEDLER (2002).

CYRINEU, Rodrigo. O Precedente Judicial como Fonte Primária do Direito Eleitoral. **Resenha Eleitoral**, v. 23, n. 2, p. 67-100, 2019. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/download/31/28>. Acesso em: 11 out.2025.

FUNARI, Helena Hime; MARQUES NETO, Pedro. **A competição política na supervisão judicial do processo democrático**: uma análise a partir da decisão do STF na ADI n. 4.650. Revista Direito GV, v. 20, p. e2427, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Lj4VhpMPrhYZrhP5GzrqQgf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 out.2025.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCQUES, Ivan Jairo; CAMARGO, Neilor Fermino. **Efeitos da proibição de doações empresariais nas redes de financiamento eleitoral no Brasil**. Opinião Pública, v. 30, p. e30110, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/7XfWhNyXbvVRcNxqkGpy7qx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 out.2025.

JAMES, Toby S. et al. **Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity**: Introduction. International Political Science Review, v. 40, n. 3, p. 295-312, 2019. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512119828206?casa_token=ALAEYiX8paEAAAAA:JRiz37gvIg09FkMLwNxG8HqIO_FFg3XEK6LkSoo9We6b8Qgx7HI-6MVIcNfV6Cq7XZQ3bMVpZDdphw. Acesso em: 10 set.2025.

JAMES, Toby S. **Comparative Electoral Management**: Performance, Networks and Instruments. Abingdon; New York: Routledge, 2020.

JAMES, Toby S.; GARNETT, Holly Ann. Electoral Management. In: SCHULTZ, David; TOPLAK, Jurij (org.). **The Routledge Handbook of Election Law**. Abingdon; New York: Routledge, 2023.

KATZ, Richard S. **Democracy and Elections**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1997.

LOPES, Ana Paula de Almeida. **Governança eleitoral e ativismo Judicial**: uma análise comparada sobre o impacto de decisões Judiciais nas regras do processo eleitoral Brasileiro. **Dados**, v. 62, p. e20170105, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/MdtLDf4JHnydNzQPvVxvLJG/>. Acesso em: 10 set.2025.

MENDES, Gilmar. **Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 16 set. 2015. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/04/ADI-4650-Voto-Min.-Gilmar-Mendes-.pdf>. Acesso em: 30 out.2025.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance – introduction**. International political Science review, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512102023001001?casa_token=sP0doHy96qAAAAAA:3uNueN-87-hZ1PMcmRJ8wa3RLv3NaVFaf2QHBUVvq1K-bc1Yi71dTmo_mF7_YOfTXPPz2EsdaFaawQ. Acesso em: 11 out.2025.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. **A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016.** Brasília: Repositório IPEA, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9900/1/bapi_21_artigo_6.pdf. Acesso em: 27 out.2025.

ROCHA, Humberto José. de R. **A possibilidade de restabelecimento do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas.** Revista de Direito e Atualidades, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/download/5862/2362>. Acesso em: 13 set.2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **O que sabemos sobre os efeitos da proibição das doações empresariais no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil?** 4 fev. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/o-que-sabemos-sobre-os-efeitos-da-proibicao-das-doacoes-empresariais-no-financiamento-de-campanhas-eleitorais-no-brasil/>. Acesso em: 1 nov.2025.

VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clóvis. **O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 2, 2023. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/7995/pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 out.2025.

DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO AO SILENCIAMENTO INSTITUCIONAL: O CASO DANIEL SILVEIRA E O ESGARÇAMENTO DA GOVERNANÇA ELEITORAL

FROM FREEDOM OF EXPRESSION TO INSTITUTIONAL SILENCING: THE DANIEL SILVEIRA CASE AND THE UNRAVELING OF ELECTORAL GOVERNANCE

Samuel Barbosa de Carvalho¹

RESUMO: Este trabalho analisa a tensão entre a liberdade de expressão, a atuação parlamentar de representantes eleitos, bem como a crescente interferência judicial contra supostos ataques ao funcionamento das instituições e ao regime democrático. Através do uso da metodologia qualitativa e análise jurisprudencial, será dissecado o julgamento da ação penal nº 1044, que redundou na prisão em flagrante e posterior condenação, pelo plenário do STF, do então deputado federal Daniel Silveira, por proferir supostos ataques a ministros da corte e ao regime democrático. Ao longo da discussão, serão abordados conceitos fundantes sobre o tema, tais como a judicialização da política, o sistema de governança eleitoral, o debate acerca da liberdade de expressão na filosofia política e no constitucionalismo, bem como os principais argumentos trazidos à baila durante o caso concreto julgado pelo Tribunal Constitucional.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Governança Eleitoral. Atuação parlamentar. Democracia.

ABSTRACT: This work analyzes the tension between freedom of expression, the parliamentary actions of elected representatives, and the growing judicial interference against alleged attacks on the functioning of institutions and the democratic regime. Using qualitative methodology and jurisprudential analysis, the judgment of criminal case no. 1044 will be dissected. This case resulted in the arrest and subsequent conviction, by the full Supreme Court, of federal deputy Daniel Silveira for allegedly making attacks on ministers of the court and the democratic regime. Throughout the discussion, fundamental concepts on the subject will be addressed, such as the judicialization of politics, the electoral governance system, the debate about freedom of expression in political philosophy and constitutionalism, as well as the main arguments brought to light during the specific case judged by the Constitutional Court.

Keywords: Freedom of expression; Electoral governance; Parliamentary actions; Democracy.

¹Graduado em Direito pela UESPI e História pela UFPI. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Mestrando em Direito do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí (PPGD-UFPI). Membro do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE/PPGD/UFPI). Email: samuelbarbosadecarvalho@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-2449-6679>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1169177888801025>.

1 INTRODUÇÃO

Para entendermos as nuances do julgamento doravante analisado, calha, à guisa inicial, trazer importante reflexão: segundo Nelson Matos, o protagonismo do Poder Judiciário no século XX ganhou contornos teóricos mais bem definidos com a expressão “judicialização da política”. Nesse sentido, numa primeira dimensão, os órgãos do Poder Judiciário atuam (decidem) em competências tipicamente legislativas ou executivas (competências reconhecidamente dos órgãos legislativos ou executivos) e, em uma segunda dimensão, os problemas e conflitos das esferas da vida não jurídicas são resolvidos por critérios jurídicos ou quase jurídicos (MATOS, 2024, p.129).

O supracitado autor também aborda as contribuições de Ernani de Carvalho e Marjorie Marona, que tentaram apurar os sentidos empregados sobre o termo e conseguiram catalogar nove definições, a saber: (1) Efeito que a jurisdição constitucional pode exercer sobre políticas públicas, preferências majoritárias e valores sociais. (2) Crescente utilização do Judiciário como meio de resolução de conflitos gerados na arena política. (3) Interferência do Poder Judiciário em questões eminentemente políticas. (4) Expansão do Poder Judiciário. (5) Ampliação do poder de decisão, para executar e criar leis, do sistema judiciário. (6) Adoção, pelo Executivo e Legislativo, de procedimentos típicos da lógica judicial. (7) Capacidade de o Poder Judiciário intervir em políticas públicas. (8) Crescente intervenção do Poder Judiciário nos processos decisórios das democracias contemporâneas. (9) O Judiciário como veículo para o exercício da Cidadania²

Victor Marchetti também aborda o supracitado tema, dissecando o modelo brasileiro de governança eleitoral, com sua natureza judicializada e com a "regra da interseção" entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF), que permitiu ao Judiciário avançar sobre o campo legislativo, assumindo uma função de "criação de regras" (*rule making*) que tradicionalmente pertence ao Parlamento. O conceito de governança eleitoral (*rule making, rule application, rule adjudication*) é bem explorado, demonstrando a singularidade do modelo brasileiro, onde um único órgão de natureza judicial concentra todas as três funções.

Ademais, Bogéa expõe como o próprio STF acaba sendo o grande beneficiário deste modelo disfuncional, pois adquire capital político e autoridade institucional, obtidos através do acionamento recorrente pelos partidos políticos. Para os partidos, o benefício seria a criação de

² Ernani Carvalho e Marjorie Corrêa Marona. *Por um conceito operacional de judicialização da política*, p.12.

um "espaço de veto e de voz" na arena judicial para avançar suas estratégias políticas, especialmente a oposição a políticas governamentais ou a vocalização de agendas minoritárias, com custo relativamente baixo.

2 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS DEBATES NA FILOSOFIA POLÍTICA E NO CONSTITUCIONALISMO

No que se refere à liberdade de expressão, um dos trabalhos clássicos sobre o tema é o livro *On Liberty*, de John Stuart Mill, publicado no ano de 1859. Nessa obra, Mill se apresenta como um árduo defensor da liberdade, que é apresentada como instrumento indispensável ao desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, em especial ao possibilitar a avaliação e contestação pública de todas as convenções sociais vigentes, dos dogmas religiosos e da concepção ética estabelecida em determinada época. (MILL, 1859 *apud* STF, 2023).

O autor defende, como questão de convicção ética, o direito de cada indivíduo à maior liberdade possível para a discussão de qualquer tipo de doutrina, por mais imoral ou perigosa que possa parecer ao bem-estar de determinada sociedade. De acordo com o filósofo inglês, a livre veiculação de ideais seria essencial para que os indivíduos e a sociedade pudessem se aproximar da verdade, enquanto o silenciamento constituiria uma prática perniciosa para a humanidade, isso porque a supressão do discurso faria com que opiniões verdadeiras fossem negligenciadas, causando prejuízos ao desenvolvimento civilizatório. (2023, p.22)

No âmbito da teoria proposta pelo autor inglês, somente seria possível a realização de restrições à livre manifestação de ideias e pensamentos quando houver a incitação à prática de uma ação capaz de promover dano injustificado a terceiros. Nesse sentido, Owen Fiss destaca a necessidade, presente no pensamento do filósofo britânico, que o discurso a ser reprimido seja claramente calunioso e ilegal, devendo ainda possuir uma relação direta e imediata com o dano causado a terceiros. (FISS, 1998 *apud* STF, 2023).

É importante registrar que a teoria liberal e utilitarista da liberdade de expressão foi incorporada à jurisprudência constitucional dos Estados Unidos através da metáfora do livre mercado de ideais (*free market place of ideas*), que foi mencionada pela primeira vez no voto dissidente do Justice Oliver Wendell Holmes, da Suprema Corte dos Estados Unidos (*Scotus*) no caso *Abrams v. United States*, julgado em 1919 (2023, p.22).

A versão americana prevê que “o melhor teste para a verdade é o poder de aceitação através da competição no mercado” [...]. A ideia central é que, em uma sociedade democrática,

a verdade e a razão só podem ser obtidas se a todos for atribuído o direito de demonstrar e debater, racionalmente, o seu ponto de vista sem qualquer interferência estatal (2023, p.23).

Em contraponto, Alvin Goldman e Daniel Baker afirmam que “a liberdade de expressão envolve trocas e balanceamentos entre o valor deste direito e os prejuízos que o discurso pode causar, de modo que nenhum país pode resolver essas trocas apenas a partir da proteção integral da liberdade” (GOLDMAN e BAKER, 2019 *apud* STF, 2023).

De modo semelhante, ao problematizar a teoria do livre mercado de ideias, Cass Sunstein assevera que “qualquer mercado exige critérios e regras claras. Nenhum mercado pode operar inteiramente livre.” (SUNSTEIN, 2020, *apud* STF, 2023).

Nesse sentido, mesmo diante da ampla liberdade de manifestação do pensamento e da opinião, seria possível estabelecer algumas hipóteses de regulação e limitação à liberdade de expressão. Com efeito, a jurisprudência constitucional norte-americana tem entendido que esse direito fundamental não abrange, por exemplo, os atos de pedofilia, a pornografia ou discursos que incitem a violência (*fighting words*). Também não se encontra abrangida por esse direito fundamental textos, opiniões ou palavras de difamações dolosas (denominada de *actual malice* pela jurisprudência norte-americana (2023, p.26)

Portanto, embora se defenda, no âmbito da filosofia política e da teoria constitucional anglo-americana, um amplo espaço de proteção à liberdade de expressão, que é considerada por muitos como um direito preferencial, é possível vislumbrar restrições à livres manifestações de ideias, inclusive mediante aplicação da lei penal, nos seguintes casos: a) em atos, discursos ou ações que envolvam a pedofilia; b) nos casos de discursos que incitem a violência (*fighting words*); c) quando se tratar de discurso com intuito manifestamente difamatório, de forma dolosa (*actual malice*); d) em manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público (*clear and presente danger*). (2023, p.27).

Desta feita, no livre mercado de ideias – para usarmos a concepção de John Stuart Mill consagrada na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos – alguns conteúdos simplesmente não poderiam ser negociados.

Assim, o principal desafio que se apresenta, nessas situações, diz respeito ao *status* assegurado à liberdade de expressão frente aos demais direitos fundamentais em eventual situação de conflito.

2.1 O CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS E A TÉCNICA DA PONDERAÇÃO EM ROBERT ALEXY

Para compreender o desfecho da AP nº 1044, é indispensável recorrer à teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, que define os direitos como **mandatos de otimização**. Segundo Alexy, os princípios são normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível, diante das possibilidades jurídicas e fáticas.

No caso em tela, o Supremo Tribunal Federal viu-se diante de uma colisão entre:

1. **A Liberdade de Expressão e a Imunidade parlamentar** (princípios que garantem a democracia e a voz dos representantes).
2. **A Proteção das Instituições e do Estado Democrático de Direito** (princípios que visam a manutenção da ordem constitucional).

De acordo com a **Lei da Ponderação** de Alexy, "quanto maior for o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior deve ser a importância da satisfação do outro". No julgamento analisado, a maioria do Plenário aplicou essa lógica ao entender que o discurso de ódio e as ameaças físicas contra ministros representavam uma afetação tão severa à estabilidade institucional que o sacrifício parcial da liberdade de expressão do deputado tornou-se, na visão da Corte, justificado e proporcional

3 ANÁLISE DO JULGAMENTO DA AÇÃO PENAL Nº 1044 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em fevereiro de 2021, o então deputado federal Daniel Silveira foi preso em flagrante por divulgar vídeo com ofensas e ameaças a ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e em defesa de supostas medidas antidemocráticas. A prisão foi decretada pelo ministro Alexandre de Moraes, em decisão monocrática, no âmbito do Inquérito 4.781, que investigava notícias fraudulentas, denúncias caluniosas e ameaças ao Supremo. A decisão foi posteriormente confirmada, por unanimidade, pelo Plenário (2023, p.19).

No dia 20 de abril de 2022, o STF julgou parcialmente procedente a ação penal, condenando o parlamentar a 8 anos e 9 meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelos crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo. Para a maioria do Plenário, as declarações que motivaram a denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR) não foram apenas opiniões relacionadas ao mandato e, portanto, não estão protegidas pela imunidade parlamentar nem pela liberdade de expressão.

O relator da Ação Penal (AP) 1.044, ministro Alexandre de Moraes, afirmou que a PGR comprovou, por meio de vídeos e registros de sessões da Câmara dos Deputados e da audiência de instrução, a materialidade delitiva e a autoria criminosa das condutas relatadas pela acusação. “Em seu interrogatório, o réu confirma o teor das falas criminosas apontadas na denúncia, reafirmando as ameaças efetivamente proferidas”, salientou³.

Durante o supracitado julgamento, o ministro Kássio Nunes Marques, revisor da ação penal, abriu importante divergência do relator e votou pela improcedência da ação penal, por entender que o parlamentar (Daniel Silveira) apenas fez duras críticas aos Poderes constitucionais, que, a seu ver, não constituem crime, nos termos do art. 359-T do Código Penal. Ainda para o ministro revisor, as declarações estariam protegidas pela imunidade parlamentar (art. 53, *caput*, da Constituição Federal). Na sua avaliação, o parlamentar, utilizando sua rede social para informar seus eleitores (e, portanto, em razão de seu mandato), expôs fatos que entendeu injustos. (2023, p.20)

O ministro Nunes Marques afirmou que, de acordo com a jurisprudência do Supremo, só há crime político quando houver lesão real ou potencial à soberania nacional e ao regime democrático, o que, segundo ele, não ocorreu no caso. Ele também não verificou, nos atos do parlamentar, ameaça ao curso do processo capaz de se concretizar. (2023, p.20).

Porém, em seu voto vencedor, o Ministro Alexandre de Moraes, relator da ação penal, rebateu tal tese, afirmando que as declarações do deputado Silveira, independentemente da incidência ou não da imunidade parlamentar material, não estariam abarcadas pela liberdade de expressão, prevista no art. 5º, IV e IX, da CF/88. Isso porque, segundo o Ministro, em diversas ocasiões o STF reafirmou que o discurso antidemocrático e de ódio não está sob o manto da liberdade de expressão. (2023, p.30).

A Constituição Federal não permitiria a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (CF, arts. 5º, XLIV; 34, III e IV), nem tampouco a realização de manifestações nas redes sociais visando ao rompimento do Estado de Direito, com a extinção das cláusulas pétreas constitucionais Separação de Poderes (CF, art. 60, § 4º), com a consequente instalação do arbítrio. (2023, p.31)

Nesse sentido, segundo o relator, tanto são inconstitucionais as condutas e manifestações que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático; quanto aquelas que pretendam

³ Adaptação da notícia publicada no Portal do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485660&ori=1>

destruí-lo, juntamente com suas instituições republicanas; pregando a violência, o arbítrio, o desrespeito à Separação de Poderes e aos direitos fundamentais, em suma, pleiteando a tirania, o arbítrio, a violência e a quebra dos princípios republicanos (2023, p.31).

Ademais, a jurisprudência da Corte Suprema seria pacífica no sentido de que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente incide no caso de as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou que sejam proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas.

Em suma, pela análise do caso, é possível concluir que:

I – a proteção à liberdade de expressão, que poderia ser considerada como um direito preferencial, deve ser protegida de forma ampla no direito constitucional brasileiro, mas não alcança a prática de ilícitos nas seguintes hipóteses:

I.1 – nos casos de discursos que incitem a violência (*Fighting words*);

I.2 – quando se tratar de discurso doloso (*actual malice*) com intuito manifestamente difamatório, de juízos depreciativos de mero valor, de injúria em razão da forma ou de crítica aviltante;

I.3 – em manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente (*clear and present danger*) ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público, ou seja, de manifestações claramente antidemocráticas e contrárias à ordem constitucional estabelecida.

II – a imunidade parlamentar, que deve ser compreendida de forma extensiva para a garantia do adequado desempenho de mandatos atribuídos aos representantes eleitos do povo, não alcança os atos que sejam praticados:

II.1 – sem claro nexo de vinculação ou implicação recíproca com o desempenho das funções parlamentares (teoria funcional);

II.2 – nos casos em que for utilizada para a prática de abusos, usos criminosos, fraudulentos ou ardilosos, para incitar a prática de delitos ou para atacar a própria democracia ou o sistema representativo para o qual foi idealizada. (2023, p.30).

A condenação proferida pelo STF exemplifica o que Nelson Matos denomina como a "segunda dimensão" da judicialização da política. Nessa perspectiva, os conflitos oriundos das esferas não jurídicas — neste caso, a arena do debate político e parlamentar — passam a ser resolvidos por critérios estritamente jurídicos ou quase jurídicos. Ao transpor falas proferidas no calor do embate político para o rigor do Código Penal, o Judiciário não apenas exerce uma função de controle, mas acaba por expandir seu poder de decisão para criar e aplicar regras em um espaço tradicionalmente reservado à pluralidade democrática. Esse fenômeno corrobora a

tese de Bogéa sobre a "simbiose institucional", na qual o Tribunal adquire capital político ao se tornar o árbitro final de disputas que deveriam ser resolvidas pelo voto ou pelo processo legislativo

4 A “DEFESA DA DEMOCRACIA” SE SOBREPÕE À LIBERDADE DE EXPRESSÃO?

A tese vencedora no julgamento assentou o entendimento de que a liberdade de expressão não é absoluta. Nesse ínterim, a concepção de liberdade discursiva irrestrita não teria merecido consideração mesmo entre expoentes do pensamento liberal, a exemplo de Locke e Rawls, e reconhecê-la implicaria a própria negação de qualquer possibilidade de convivência em sociedade, degenerando-se o atual estágio civilizatório em um campo de total arbítrio. (2023, p.27).

Desta feita, a questão tormentosa, no plano doutrinário, consiste na indagação sobre qual o limite à criminalização de discursos. Sendo supostamente inquestionável a existência de limites à liberdade de expressão. O problema residiria, portanto, na pesquisa do limite dos limites. Quando o agente ataca, como no caso, a própria existência da Suprema Corte, enquanto instituição, não haveria dúvidas de que ele se expõe, como efeito imediato dos mecanismos de autodefesa da democracia, à censura penal do Estado (2023, p.25).

Na esteira do voto do relator, ao publicar, na condição de representante eleito, conteúdo propagando júbilo com situação hipotética de ataque até mesmo físico contra integrantes de um Poder constituído da República e de destituição de seus membros por vias que não as legitimamente instituídas, o parlamentar incorreria em prática, consciente e voluntária, de ato atentatório ao próprio regime democrático no qual está inserido. (2023, p.26).

Nesse ínterim, seria legítima a tutela do Estado de Direito mediante o emprego do Direito Penal contra atos comunicativos, enquanto legítima expressão daquilo que se convencionou chamar de “democracia combativa”, ou seja, uma democracia dotada de instrumentos de autodefesa contra aqueles “que se valem dos mecanismos constitucionais e democráticos para destruir, de dentro, a Constituição e a democracia (2023, p.26).

Assim, não haveria liberdade de expressão quando o seu exercício puder resultar no próprio extermínio da liberdade de expressão. O relator, em seu voto, resgatou lição de Munhoz Netto: “O Estado não pode tolerar, sem negar-se a si próprio, a atividade dos que, valendo-se das liberdades que ele assegura, queiram terminar com a própria liberdade” (2023, p.28).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a complexa zona de penumbra entre o exercício da liberdade de expressão, as prerrogativas da imunidade parlamentar e a necessidade de preservação das instituições democráticas. A análise do julgamento da Ação Penal nº 1044 revela um cenário de esgarçamento no sistema de freios e contrapesos do modelo brasileiro. Embora a liberdade de expressão não possua caráter absoluto, sua limitação deve ser pautada por critérios de estrita legalidade e proporcionalidade, sob pena de esvaziamento do pluralismo político indispensável ao Estado Democrático de Direito.

Observa-se que a fundamentação baseada na "defesa das instituições" tem servido de premissa para uma expansão da atividade jurisdicional sobre o campo de atuação legislativo. Esse fenômeno, caracterizado por um acentuado ativismo judicial e pelo uso recorrente de inquéritos de ofício e decisões monocráticas, aponta para uma possível desfiguração das competências constitucionais originárias.

Conclui-se, portanto, que a proteção da democracia não deve implicar o silenciamento do debate, ainda que virulento, mas sim o fortalecimento dos mecanismos institucionais que garantam a coexistência de ideias divergentes. Espera-se que as reflexões aqui expostas contribuam para o debate acadêmico sobre os limites do Poder Judiciário frente às liberdades fundamentais na contemporaneidade brasileira

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. São Paulo: FDUSP, 2018. p. 23-43.

BOGÉA, Daniel. **Simbiose Institucional**: a interação institucional entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no presidencialismo brasileiro. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 1044 DF 0036863-31.2021.1.00.0000**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: 20 abr. 2022. Tribunal Pleno. Publicação: 23 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Liberdade de expressão**: Supremo Contemporâneo. Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de; MARONA, Marjorie Corrêa. **Por um conceito operacional de judicialização da política**. In: ANAIS DO 7º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2010, Recife. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_22_18_4.pdf. Acesso em: 3 nov. 2025.

FISS, Owen. **The irony of free speech**. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 20.

GOLDMAN, Alvin I.; BAKER, Daniel. Free speech, fake news, and democracy. **First Amendment Law Review**, v. 18, n. 1, p. 68-87, 2019. Disponível em: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1283&context=falr>. Acesso em: 3 nov. 2025.

MARCHETTI, Vítor. **Justiça e competição eleitoral**. São Paulo: Editora da UFABC, 2015.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Judicialização da Política e Alternativa Republicana**. Teresina: EDUFPI, 2024.

MILL, John Stuart. **On liberty**. New Haven: Yale University Press, 2003.

SUNSTEIN, Cass R. Falsehoods and the First Amendment. **Harvard Journal of Law & Technology**, v. 33, n. 2, p. 388-426, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3426765_code647786.pdf?abstractid=3426765&mirid=1. Acesso em: 3 nov. 2025

A PESQUISA ELEITORAL COMO ATIVO ESTRATÉGICO E O ENFRENTAMENTO JURÍDICO À DESINFORMAÇÃO

ELECTION POLLING AS A STRATEGIC ASSET AND THE LEGAL FIGHT AGAINST MISINFORMATION

Ívilla Barbosa Araújo¹

RESUMO: O presente artigo analisa a instrumentalização estratégica das pesquisas eleitorais no contexto das eleições municipais de Teresina-PI em 2024, investigando como dados de intenção de voto foram utilizados como ferramentas de influência psicológica, narrativa política e manipulação do eleitorado. A partir do estudo de caso da Representação nº 0600553-48.2024.6.18.0001, julgada procedente pela 1ª Zona Eleitoral de Teresina, o trabalho examina a intersecção entre o marketing político de narrativas e o Direito Eleitoral, demonstrando que pesquisas fraudulentas não constituem meros erros estatísticos, mas instrumentos deliberados de desinformação com efeitos mensuráveis sobre o processo democrático. Adotando metodologia qualitativa com análise documental de peças processuais e revisão bibliográfica multidisciplinar, o artigo conclui que a advocacia eleitoralista contemporânea exige uma postura proativa e estratégica — capaz de neutralizar fraudes de opinião antes de sua viralização —, e apresenta perspectivas de enfrentamento para o ciclo eleitoral de 2026, com ênfase nos riscos amplificados pelo uso de inteligência artificial.

Palavras-chave: Pesquisa eleitoral. Desinformação. Efeito Bandwagon. Representação eleitoral. Teresina 2024. Eleições 2026.

ABSTRACT: This article analyzes the strategic instrumentalization of electoral polls in the context of the 2024 municipal elections in Teresina, Piauí, Brazil, investigating how voting intention data were used as tools of psychological influence, political narrative, and voter manipulation. Drawing on a case study of Representação nº 0600553-48.2024.6.18.0001, ruled in favor of the plaintiff by the 1st Electoral Zone of Teresina, the paper examines the intersection between political narrative marketing and Electoral Law, demonstrating that fraudulent polls are not mere statistical errors, but deliberate instruments of disinformation with measurable effects on democratic processes. Adopting a qualitative methodology with documentary analysis of procedural records and multidisciplinary literature review, the article concludes that contemporary electoral advocacy requires a proactive and strategic posture — capable of neutralizing opinion fraud before it goes viral — and presents perspectives for the 2026 electoral cycle, emphasizing risks amplified by the use of artificial intelligence.

Keywords: Electoral poll. Disinformation. Bandwagon effect. Electoral representation. Teresina 2024. 2026 elections.

¹ Advogada; Pós-graduada em Direito Tributário, Direito Civil e Processo Civil, em Direito e Contabilidade Eleitoral; Autora convidada da Revista Eleições e Cidadania do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI); Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP); Vice-Presidente da Comissão Nacional de Compliance Eleitoral e Partidário do Conselho Federal da OAB (CFOAB). E-mail: ivillahk@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A história das campanhas eleitorais brasileiras pode ser lida como uma sucessão de revoluções comunicacionais. Da oratória nos palanques da República Velha ao rádio getulista, do horário eleitoral gratuito na televisão às plataformas digitais da contemporaneidade, cada nova tecnologia trouxe consigo não apenas novas possibilidades de comunicação política, mas também novos vetores de manipulação e desinformação. Nesse contínuo processo de evolução, um elemento ganhou protagonismo singular nas últimas décadas: a pesquisa eleitoral de intenção de voto.

Originalmente concebida como instrumento científico de mensuração da opinião pública, a pesquisa eleitoral metamorfoseou-se, na prática das campanhas contemporâneas, em um ativo estratégico de comunicação política — capaz de criar percepções de inevitabilidade, desestabilizar adversários, atrair financiadores e orientar eleitores indecisos. Quando legítima e metodologicamente rigorosa, contribui para a qualidade do debate democrático. Quando fraudulenta, torna-se uma arma de desinformação de efeitos devastadores sobre a autonomia do voto.

O problema que orienta este artigo pode ser formulado assim: como as pesquisas eleitorais fraudulentas deixaram de ser erros estatísticos para tornarem-se instrumentos de manipulação psicológica e narrativa política, e de que modo o Direito Eleitoral brasileiro pode responder, eficaz e tempestivamente, a esse fenômeno? A resposta é tanto acadêmica quanto pragmática, pois implica repensar o papel do advogado eleitoralista na defesa da integridade do processo democrático.

O caso paradigmático que fundamenta empiricamente esta análise é a Representação Eleitoral nº 0600553-48.2024.6.18.0001, perante a 1ª Zona Eleitoral do Piauí, nas eleições municipais de Teresina de 2024. Naquele processo, a Coligação "Teresina no Caminho Certo" impugnou a divulgação de pesquisa eleitoral fraudulenta veiculada em favor da candidatura concorrente. A sentença procedente, com multa de R\$ 53.205,00 e determinação de retirada do conteúdo, demonstrou que a atuação jurídica precoce e estratégica pode neutralizar a desinformação antes que ela se consolide como verdade na percepção pública.

O contexto político daquele pleito era emblemático: de um lado, a candidatura de Silvio Mendes (União Brasil/PP/Republicanos), candidato de oposição sem apoios a nível estadual, sustentado por uma coligação enxuta e sem o suporte da estrutura governamental; de outro, a candidatura de Fábio Novo (PT e coligação ampla), apoiado explicitamente pelo Governador do Estado do Piauí e pelo Presidente da República, contando com o respaldo integral da

máquina estadual, do financiamento federal e da força sindical organizada. A assimetria de recursos criou o cenário perfeito para o uso estratégico de pesquisas — tanto para inflar artificialmente a vantagem do candidato situacionista quanto para criar a narrativa de inviabilidade do adversário.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar a intersecção entre marketing político, desinformação por pesquisas e Direito Eleitoral, utilizando o caso teresinense como paradigma de resposta jurídica à manipulação de opinião pública. Os objetivos específicos são: (i) compreender os mecanismos psicológicos pelos quais pesquisas influenciam o comportamento eleitoral; (ii) mapear o arsenal jurídico disponível para o combate a pesquisas fraudulentas; (iii) analisar a estratégia processual e comunicacional adotada no caso paradigmático; e (iv) projetar os desafios e respostas necessárias para o ciclo eleitoral de 2026.

A justificativa para este estudo assenta-se em três pilares convergentes: o acadêmico, dado que a literatura de Direito Eleitoral ainda carece de trabalhos que articulem sistematicamente os instrumentos processuais disponíveis com as estratégias de comunicação política; o prático, considerando que as eleições de 2026, com a superposição de disputas presidenciais, estaduais e federais em contexto de polarização extrema, tornam urgente a sistematização das experiências municipais de 2024; e o institucional, pois a democracia brasileira enfrenta um momento crítico de reconfiguração de suas bases informacionais, e o Direito precisa estar à altura desse desafio.

O artigo organiza-se em seis seções subsequentes: a segunda apresenta a fundamentação teórica sobre marketing de narrativas, jurisprudência do TSE e papel do advogado estrategista; a terceira descreve a metodologia; a quarta analisa a pesquisa como instrumento estratégico; a quinta desenvolve o estudo de caso da Representação teresinense; a sexta apresenta perspectivas para 2026; e a sétima traz as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O Marketing de Narrativas e os Efeitos Psicológicos das Pesquisas Eleitorais

A compreensão da pesquisa eleitoral como instrumento de comunicação política pressupõe uma análise dos mecanismos cognitivos pelos quais o eleitor processa a informação sobre "quem está ganhando". Nesse campo, a contribuição de Antonio Lavareda é incontornável. Em sua obra seminal sobre emoções que governam o voto (2009), Lavareda demonstra que a decisão eleitoral raramente obedece à racionalidade estrita da escolha

informada: ela é profundamente mediada por heurísticas emocionais, entre as quais o desejo de pertencer ao grupo vencedor ocupa lugar central.

Esse fenômeno, descrito na literatura internacional como efeito *bandwagon*, foi sistematizado por Elisabeth Noelle-Neumann em sua teoria da espiral do silêncio: à medida que a percepção de qual candidato lidera se consolida — seja por pesquisas legítimas ou por dados manipulados —, os eleitores que se identificam com o candidato percebido como derrotado tendem a silenciar suas preferências ou, em casos extremos, a migrar para a opção tida como vitoriosa. O resultado é uma profecia autorrealizável: a percepção de vitória gera comportamentos que efetivamente favorecem a vitória.

Marcus Figueiredo, em seus estudos sobre comportamento eleitoral e decisão de voto (2008), complementa essa análise ao documentar a "volatilidade tardia" no eleitorado brasileiro — a tendência de eleitores indecisos de definirem seu voto nas últimas semanas de campanha, exatamente o período de maior impacto midiático das pesquisas. Para esse segmento, a pesquisa não informa sobre uma realidade preexistente: ela contribui para construir a realidade que passa a existir nas urnas.

No plano do financiamento e da organização política, doadores e lideranças intermediárias calibram seus aportes e sua disposição de mobilização conforme as expectativas de resultado sinalizadas pelos *surveys*. Uma pesquisa fraudulenta que infla artificialmente a vantagem de um candidato gera um efeito cascata de adesões que melhora objetivamente as condições da campanha — tornando a fraude economicamente rentável. Diogo Rais (2020) sintetiza: a desinformação eleitoral contemporânea não visa apenas enganar, mas reconfigurar o ambiente informacional em que o eleitor decide, tornando-o favorável a determinado resultado.

Um dado do Sistema PESQUELE do TSE quantifica essa intensidade no caso teresinense: 51 pesquisas registradas para o cargo de prefeito de Teresina em 2024 — volume que superou São Paulo e Rio de Janeiro, tornando a capital piauiense líder nacional em sondagens por município. No estado, o Piauí ocupava a 2ª posição nacional em registros até maio de 2024, com 148 pesquisas, atrás apenas de Goiás. É precisamente nessa intersecção entre psicologia eleitoral e estratégia de campanha que a pesquisa fraudulenta se torna instrumento de engenharia da opinião pública.

2.2 O Direito Eleitoral e a Proteção da Vontade Livre do Eleitor

O ordenamento jurídico eleitoral brasileiro parte de um pressuposto antropológico e democrático fundamental: a legitimidade do processo eleitoral depende da autenticidade da vontade do eleitor. Essa premissa, inscrita no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 e desenvolvida pela legislação eleitoral infraconstitucional, implica que qualquer mecanismo capaz de distorcer artificialmente essa vontade — seja pela coação, pelo abuso do poder econômico ou pela desinformação — constitui uma agressão ao próprio fundamento da democracia representativa.

O regime jurídico das pesquisas eleitorais encontra seu núcleo normativo nos artigos 33 a 35 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), que impõem uma série de requisitos formais para a realização e divulgação de *surveys*: credenciamento do instituto junto ao TSE por meio do sistema PESQUELE; registro prévio da metodologia e do contratante; divulgação obrigatória de informações técnicas como universo pesquisado, tamanho da amostra, margem de erro e nível de confiança; e identificação do financiador. A Resolução TSE nº 23.600/2019 aprofundou e detalhou esses requisitos, estabelecendo parâmetros mais rígidos de transparência.

A evolução da jurisprudência do TSE no tema da desinformação eleitoral tem sido progressiva. Em decisões como o RESPE nº 0600789-46.2022, o TSE reconheceu que a divulgação de fatos sabidamente inverídicos com capacidade de influenciar o resultado eleitoral constitui ilícito passível de sanção, independentemente de comprovação de dano efetivo. O artigo 33, §4º, da Lei nº 9.504/1997 tipifica como crime eleitoral a divulgação de pesquisa sem os requisitos legais, cominando reclusão de seis meses a um ano com multa; e o artigo 326-A do Código Eleitoral, introduzido pela Lei nº 13.834/2019, criou o tipo penal específico de divulgação de fatos inverídicos em desfavor de candidatos por meios de comunicação social. A combinação dessas normas com a Representação prevista no artigo 96 da Lei nº 9.504/1997 forma o arcabouço jurídico central de combate à fraude em pesquisas.

José Jairo Gomes, em seu *Direito Eleitoral* (2022), sistematiza esse conjunto normativo ao enfatizar que a proteção da integridade das pesquisas eleitorais não é questão técnica menor: ela é condição de possibilidade da democracia informacional. Um sistema eleitoral no qual os dados de intenção de voto podem ser livremente manipulados sem consequências jurídicas é um sistema em que o poder econômico pode comprar não apenas votos, mas a percepção de que os votos já foram comprados.

A produção institucional do TSE tem contribuído de forma decisiva para a sedimentação desse entendimento. A Biblioteca Digital do TSE reúne publicações que tratam da divulgação

de pesquisas fraudulentas como forma de "turbção do pleito" — conduta que sujeita seus autores a multas pesadas e persecução criminal, não como mera irregularidade administrativa, mas como agressão qualificada à integridade do sufrágio. Complementando esse acervo, o Guia Básico de Enfrentamento à Desinformação do TSE detalha o fluxo de atuação recomendado — da identificação do conteúdo à coleta de provas digitais, passando pelo protocolo da Representação e o pedido liminar de remoção —, incluindo orientações específicas sobre pesquisas veiculadas em desconformidade com os requisitos legais. Sua disseminação entre advogados eleitoralistas e tribunais regionais é condição para que a resposta jurídica seja padronizada em todo o território nacional.

2.3 O Papel do Advogado Estrategista: Da Advocacia Passiva à Advocacia Ativa

A advocacia eleitoralista brasileira passou por uma transformação profunda nas últimas décadas. Se durante muito tempo o papel do advogado eleitoral estava circunscrito ao registro de candidaturas, à defesa de representações e à gestão da prestação de contas, a complexidade crescente do ambiente político-comunicacional contemporâneo demanda uma postura radicalmente diferente: a do advogado-estrategista, capaz de atuar proativamente na conformação do ambiente jurídico-eleitoral da campanha.

Essa transição da advocacia passiva para a advocacia ativa no campo eleitoral pode ser compreendida a partir de três dimensões. A primeira é a dimensão de inteligência: o advogado eleitoralista contemporâneo precisa monitorar, de forma sistemática, todas as pesquisas eleitorais divulgadas no âmbito de sua campanha e das campanhas adversárias, verificando sua regularidade formal perante o sistema PESQUELE e avaliando a plausibilidade de seus resultados metodológicos. A segunda é a dimensão de ação: identificada uma irregularidade ou fraude, a intervenção jurídica deve ser imediata — pois, como demonstra a experiência de Teresina 2024, cada hora de circulação de uma pesquisa fraudulenta amplia seu efeito sobre o eleitorado. A terceira é a dimensão comunicacional: a vitória jurídica não é um fim em si mesma, mas o ponto de partida de uma narrativa política sobre a honestidade do candidato e a desonestidade do adversário.

Esse terceiro aspecto merece reflexão detida, pois situa a advocacia eleitoralista em uma zona de interface com a comunicação política que pode gerar tensões éticas. A utilização de uma decisão judicial procedente como instrumento de narrativa de campanha não viola norma jurídica ou deontológica, desde que a comunicação se atenha ao que foi efetivamente decidido. O que a estratégia comunicacional faz, nesse caso, é ampliar o alcance social de uma decisão

que, de outra forma, permaneceria confinada ao universo processual — contribuindo para o esclarecimento público sem criar novas camadas de desinformação.

3 METODOLOGIA

O presente artigo adota abordagem qualitativa, combinando três procedimentos metodológicos complementares: o estudo de caso, a análise documental e a revisão bibliográfica multidisciplinar.

O estudo de caso tem como objeto central a Representação Eleitoral nº 0600553-48.2024.6.18.0001, tramitada perante a 1ª Zona Eleitoral de Teresina/PI nas eleições municipais de 2024. A escolha justifica-se por três razões: (i) relevância substantiva, por envolver a aplicação concreta dos instrumentos jurídicos de combate à desinformação por pesquisa em contexto de alta polarização; (ii) valor paradigmático, por ter resultado em decisão procedente que pode servir de referência para casos futuros; e (iii) potencial analítico, por revelar com clareza a articulação entre estratégia jurídica e comunicação política.

A análise documental abrangeu as peças processuais disponíveis — petição inicial, decisão liminar e sentença final da Representação nº 0600553-48.2024.6.18.0001 —, as Resoluções do TSE pertinentes (nºs 23.600/2019 e 23.735/2024) e decisões do TSE sobre matéria correlata. A revisão bibliográfica multidisciplinar articulou contribuições da Ciência Política, do Direito Eleitoral e da Comunicação Política, privilegiando os autores que abordam a intersecção entre esses campos, com destaque para Antonio Lavareda, Marcus Figueiredo, Diogo Rais e José Jairo Gomes.

Do ponto de vista epistemológico, o trabalho adota postura compreensivo-interpretativa, reconhecendo que os fenômenos aqui analisados não se deixam capturar por análises meramente normativas ou estritamente empíricas. A combinação de perspectivas teóricas, análise de caso e reflexão prospectiva busca oferecer uma compreensão integrada e operacionalmente útil do fenômeno. Nesse sentido, o artigo dialoga com o estudo "Justiça Eleitoral e *fake news*: uma análise empírica", publicado na Revista Justiça Eleitoral em Debate, que mapeia empiricamente os padrões de atuação jurisdicional em ambientes de polarização acentuada — referencial comparativo que permite situar o caso teresinense em tendências nacionais de uso da desinformação como estratégia eleitoral.

4 A PESQUISA ELEITORAL COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE CAMPANHA

4.1 A Dinâmica "Davi x Golias": Pesquisas como Narrativa de Poder

As eleições municipais de Teresina de 2024 constituíram, desde sua fase pré-eleitoral, um confronto que os próprios atores políticos e a cobertura midiática logo batizaram de "Davi x Golias". De um lado, Sílvio Mendes (União Brasil), candidato de oposição, sustentado por uma coligação enxuta — União Brasil, PP e Republicanos — sem apoio a nível estadual e sem o suporte da estrutura governamental. De outro, Fábio Novo (PT), candidato situacionista apoiado explicitamente pelo Governador do Estado do Piauí e pelo Presidente da República, respaldado por ampla frente de partidos — PDT, MDB, PODE, DC, AGIR, PSB, PSD, SOLIDARIEDADE, Cidadania e a Federação Brasil da Esperança —, com acesso privilegiado à máquina estadual, ao financiamento federal e à força da organização sindical e comunitária.

Nesse contexto de assimetria de recursos, as pesquisas eleitorais assumiram função narrativa central. Para a campanha situacionista de Fábio Novo, pesquisas que apontassem liderança confortável consolidavam a percepção de inevitabilidade da vitória, reduzindo o custo de adesão para lideranças e doadores. Para Sílvio Mendes, candidato de oposição, demonstrar competitividade real nas pesquisas era condição para desafiar a narrativa dominante construída pelo poder estadual e federal de que o resultado já estava decidido antes mesmo do início da campanha. É nesse cenário que emerge o uso fraudulento das pesquisas: ao criar artificialmente uma correlação de forças distorcida, atores interessados buscavam precipitar exatamente os comportamentos de financiamento, adesão e cobertura midiática que, em conjunto, tornariam real a vantagem fictícia.

O resultado do primeiro turno fornece o dado mais contundente: Sílvio Mendes venceu com 52,19% dos votos válidos contra 43,26% de Fábio Novo — margem muito inferior às que pesquisas fraudulentas chegaram a atribuir ao candidato do governo, confirmando que a manipulação visava criar uma percepção de vantagem muito superior à real.

4.2 O Impacto Extra-Urna: Financiamento, Cabos Eleitorais e Cobertura Midiática

A influência das pesquisas eleitorais sobre o comportamento eleitoral raramente se dá de forma direta e linear — um eleitor que lê uma pesquisa e muda imediatamente seu voto. Sua eficácia é muito mais estrutural: ela opera sobre os sistemas de suporte que sustentam ou minam

uma candidatura. Compreender esse mecanismo é fundamental para entender por que a fraude em pesquisas constitui uma forma tão eficaz e tão grave de interferência no processo democrático.

No que se refere ao financiamento, a correlação entre desempenho em pesquisas e captação de recursos é extensamente documentada na literatura de comunicação política. Doadores concentram seus aportes nos candidatos percebidos como competitivos, e uma pesquisa que projeta vantagem confortável não apenas consolida o fluxo de doações existente: ela direciona para a campanha recursos que, na ausência daqueles números, seriam alocados em outras disputas. Em um ambiente de recursos finitos, isso representa vantagem competitiva real e mensurável.

Em relação à rede de mobilização política — cabos eleitorais, lideranças de bairro e dirigentes partidários —, o impacto das pesquisas é ainda mais direto. Essas lideranças sem vínculos ideológicos fortes tendem a fazer escolhas calculadas sobre onde alocar seu capital político. A percepção de que um candidato está perdendo pode provocar uma debandada de apoios que, por si só, contribui para tornar real a derrota que as pesquisas fraudulentas apenas antecipavam ficticiamente.

No plano da cobertura midiática, o fenômeno é conhecido como "horse race journalism" — o jornalismo de corrida de cavalos, que enquadra as eleições primariamente como disputa de posições nas pesquisas. Nesse modelo dominante de cobertura eleitoral, candidatos que lideram recebem mais espaço, mais entrevistas e mais análises. A pesquisa fraudulenta que infla artificialmente uma posição de liderança gera, portanto, um benefício colateral de visibilidade midiática que é, em si mesmo, um recurso eleitoral de valor mensurável.

4.3 A Manipulação Metodológica: Como se Frauda uma Pesquisa Eleitoral

Para que o enfrentamento jurídico à fraude em pesquisas eleitorais seja eficaz, é necessário compreender tecnicamente como essa fraude opera. As modalidades de manipulação metodológica são variadas, e sua identificação requer combinação de conhecimento técnico em estatística e metodologia de pesquisa com sensibilidade jurídica para os requisitos formais estabelecidos pela legislação eleitoral.

A primeira e mais frequente modalidade é a de amostragem viciada: a seleção deliberada de um universo de respondentes que não representa adequadamente o eleitorado real. Isso pode ocorrer pela concentração das entrevistas em regiões geográficas onde o candidato beneficiado tem maior força, pela aplicação de filtros de elegibilidade que excluem sistematicamente

segmentos desfavoráveis, ou simplesmente pela fabricação parcial ou total dos dados coletados — o que na literatura metodológica é chamado de "pesquisa de gaveta" ou, nos casos mais graves, de dados inventados.

A segunda modalidade é o questionário indutivo: a formulação de perguntas que induzem respostas favoráveis a determinado candidato antes que a pergunta de intenção de voto seja formulada, por meio de viés cognitivo deliberado. A terceira — e aquela que os requisitos do artigo 33 da Lei nº 9.504/1997 mais diretamente visam coibir — é a divulgação sem registro: publicação de dados de pesquisa sem o cumprimento dos requisitos formais, impossibilitando qualquer verificação independente da metodologia. Essa modalidade é paradoxalmente a mais comum e a mais fácil de identificar juridicamente, pois sua irregularidade é formal e independe de análise de mérito estatístico. Foi ela — combinada com elementos das demais — que a Representação nº 0600553-48.2024.6.18.0001 combateu.

5 ANÁLISE DO CASO PRÁTICO: A REPRESENTAÇÃO Nº 0600553-48.2024.6.18.0001 EM TERESINA 2024

No início do período de campanha das eleições municipais de Teresina de 2024, a Coligação "Teresina no Caminho Certo" ingressou com Representação Eleitoral perante a 1ª Zona Eleitoral de Teresina/PI, com fulcro nos artigos 33, §§2º e 3º, da Lei nº 9.504/1997 e no artigo 1º da Resolução TSE nº 23.600/2019, impugnando pesquisa eleitoral divulgada pela campanha adversária sem o cumprimento dos requisitos legais obrigatórios — notadamente, sem registro prévio no sistema PESQUELE. A ausência de registro foi demonstrada documentalmente, e o pedido liminar de remoção imediata do conteúdo foi inicialmente deferido, interrompendo a circulação da pesquisa fraudulenta antes de sua viralização.

5.2 A Decisão Judicial: Argumentação e Fundamentos

A sentença proferida pela Juíza Júnia Maria Feitosa Bezerra Fialho, Juíza da 1ª Zona Eleitoral do Piauí, julgou procedente a Representação, aplicando ao Representado multa no valor de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais), com fundamento nos artigos 33, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504/1997, e no artigo 1º da Resolução TSE nº 23.600/2019. Determinou, ainda, a definitiva retirada da publicação vergastada do perfil do Representado nas redes sociais.

Nos fundamentos da decisão, a magistrada consignou que o cumprimento dos requisitos formais para a divulgação de pesquisas eleitorais não é mera formalidade burocrática: constitui garantia essencial da autenticidade da informação que chega ao eleitor. A ausência de registro no sistema PESQUELE impede qualquer verificação independente da metodologia, do financiador e da plausibilidade dos resultados, transformando o dado divulgado em mera informação desprovida de qualquer respaldo técnico verificável.

Esse fundamento está em perfeita consonância com a doutrina institucional do TSE sobre *fake news*: as publicações da Biblioteca Digital do TSE enquadram a divulgação de pesquisas sem registro como "turbação do pleito", evidenciando que a decisão teresinense não é episódio isolado, mas aplicação local de entendimento consolidado em âmbito nacional.

A decisão também determinou que o Ministério Público Eleitoral fosse intimado para apurar eventual prática do crime previsto no artigo 33, §4º, da Lei nº 9.504/1997 — medida que evidencia a dimensão penal potencial das condutas objeto da Representação, e que agrega peso adicional à condenação civil-eleitoral.

"Ante todo o exposto, revejo a liminar anteriormente deferida, para julgar procedente a Representação, e APLICAR ao Representado multa no valor de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais), com fundamento nos arts. 33, § 3º da Lei nº 9.504/1997 c/c o art. 1º da Res.-TSE nº 23.600/19, bem como DETERMINAR a retirada da publicação vergastada, do Perfil do Representado." (Juíza Júnia Maria Feitosa Bezerra Fialho, 1ª Zona Eleitoral/PI – Proc. 0600553-48.2024.6.18.0001)

A decisão é juridicamente consistente com a linha jurisprudencial do TSE que tem reforçado, nas últimas eleições, a necessidade de rigor no cumprimento dos requisitos formais das pesquisas eleitorais. Seu valor paradigmático reside, sobretudo, na clareza com que articula a proteção formal dos requisitos legais com a proteção substantiva da autenticidade da informação eleitoral.

5.3 Resultado e Reflexo na Campanha: Da Vitória Jurídica à Munição Política

A condenação transitou para além dos autos processuais para tornar-se elemento central da narrativa de campanha da Coligação "Teresina no Caminho Certo". O *timing* da ação — protocolada e decidida nas fases iniciais da campanha, quando a capacidade de ação preventiva é máxima — revelou-se fundamental para a eficácia tanto jurídica quanto comunicacional da estratégia.

Do ponto de vista jurídico, a procedência da liminar no momento em que a publicação ainda estava em circulação restringiu significativamente o alcance do conteúdo fraudulento. Cada hora de circulação de uma pesquisa falsa em redes sociais representa milhares de visualizações, compartilhamentos e interações — e, portanto, um grau adicional de penetração na percepção do eleitorado. A intervenção precoce limitou esse dano informacional de forma que nenhuma ação posterior, por mais eficaz que fosse, poderia alcançar.

Do ponto de vista comunicacional, a sentença procedente transformou-se em instrumento de uma narrativa política precisa e juridicamente fundamentada: "o candidato adversário mente nas pesquisas". Essa narrativa, ancorada em decisão judicial — e, portanto, blindada contra a acusação de ser ela própria desinformação —, cumpriu a função de desacreditar preventivamente quaisquer pesquisas futuras que pudessem ser divulgadas pela campanha adversária, mesmo que tecnicamente regulares. A vitória jurídica tornou-se, assim, um ativo de credibilidade de longa duração.

Este caso ilustra com particular clareza o que se propôs chamar de advocacia eleitoralista estratégica: a capacidade de articular, de forma integrada e proativa, a dimensão jurídica da intervenção processual com a dimensão comunicacional de seus efeitos sobre a narrativa de campanha. O advogado eleitoralista que opera nesse registro não apenas defende os direitos de seu cliente: ele contribui ativamente para a conformação do ambiente informacional em que a eleição se decide.

6 PERSPECTIVAS PARA 2026 E O USO DA TECNOLOGIA

A experiência teresinense de 2024 — com sua escala inédita de sondagens, seus episódios documentados de fraude e a resposta jurídica bem-sucedida que lhe seguiu — projeta-se diretamente sobre o ciclo eleitoral de 2026, em pleno curso, tanto como advertência quanto como roteiro de atuação. Dois vetores tornam esse ciclo exponencialmente mais desafiador: o uso de inteligência artificial como amplificador da desinformação e a insuficiência do modelo atual de fiscalização de institutos de pesquisa.

6.2 Inteligência Artificial e *Deepfakes* de Dados: O Risco da Desinformação em Escala Industrial

O ciclo eleitoral de 2026 se desenvolverá em um ambiente tecnológico radicalmente diferente de qualquer eleição anterior. O rápido amadurecimento das ferramentas de

inteligência artificial generativa — capazes de produzir textos, imagens, áudios e vídeos sintéticos de qualidade crescente — introduz novos vetores de desinformação eleitoral que o arcabouço jurídico atual está apenas parcialmente preparado para enfrentar.

No campo específico das pesquisas eleitorais, o risco mais imediato é o que poderia ser chamado de "*deepfakes* de dados": a produção, com auxílio de ferramentas de inteligência artificial, de pesquisas fictícias visualmente indistinguíveis de pesquisas reais — com *layout* gráfico profissional, nomenclatura de institutos fictícios ou existentes, e dados estatisticamente plausíveis. A velocidade de produção e personalização que a IA permite torna possível a criação de pesquisas fraudulentas em escala e variedade sem precedentes: pesquisas específicas por região, por segmento demográfico, por plataforma de divulgação.

Além da fabricação de pesquisas, a IA possibilita a microsegmentação da desinformação: a entrega, a diferentes grupos de eleitores, de mensagens personalizadas com base em perfis comportamentais, de forma que nenhum eleitor receba exatamente a mesma informação que outro — dificultando dramaticamente a identificação e o combate sistemático. O TSE tem respondido a esses desafios com a Resolução nº 23.735/2024, que introduziu exigências específicas para o uso de IA em materiais eleitorais, e com acordos de cooperação com plataformas digitais. Contudo, a velocidade de evolução tecnológica é consideravelmente superior à da resposta normativa, impondo ao campo jurídico uma postura de permanente atualização.

6.3 Propostas de Rigorismo: A Necessidade de Maior Fiscalização sobre Institutos de Pesquisa

A experiência de Teresina 2024, projetada para as disputas nacionais de 2026, aponta para reformas normativas e institucionais urgentes. Os dados extraídos do Sistema PESQELE do TSE quantificam o desafio: 51 pesquisas registradas para o cargo de prefeito de Teresina em um único ciclo eleitoral — volume que superou São Paulo e Rio de Janeiro, tornando a capital piauiense líder nacional em sondagens por município —, e 148 pesquisas registradas no Piauí até maio de 2024, segunda posição nacional atrás apenas de Goiás. Esses números revelam a intensidade com que o instrumento foi mobilizado e, ao mesmo tempo, a pressão desproporcional sobre o sistema de registro e fiscalização.

A primeira proposta é o aprimoramento do PESQELE: a transformação do registro de pesquisas de um procedimento puramente cadastral — que apenas exige a apresentação de informações sem verificá-las — para um controle efetivo, com auditorias metodológicas antes

da autorização para divulgação. Se 51 registros foram formalizados em Teresina e pesquisas fraudulentas ainda assim circularam, como demonstrou o processo nº 0600553-48.2024.6.18.0001, a conclusão é inevitável: o sistema atual não detém a fraude, apenas a documenta após o fato.

A segunda proposta diz respeito ao aumento das sanções: os valores atuais das multas — até R\$ 106.410,00 — são frequentemente inferiores ao benefício percebido pela campanha que divulga uma pesquisa fraudulenta em termos de adesões e cobertura midiática. Uma estrutura sancionatória escalonada em função do alcance da divulgação poderia funcionar como desincentivo mais eficaz.

A terceira proposta — e aquela que recebeu o mais decisivo reforço do sistema jurídico em período recente — envolve a responsabilização das plataformas digitais. Em junho de 2025, o Supremo Tribunal Federal concluiu um dos julgamentos mais importantes para o Direito Digital brasileiro ao declarar a inconstitucionalidade parcial do artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). A decisão alterou profundamente o regime de responsabilidade das plataformas e tem impacto direto sobre o combate à desinformação eleitoral por pesquisas fraudulentas.

Antes da decisão do STF, o artigo 19 do Marco Civil estabelecia que as plataformas somente poderiam ser responsabilizadas se descumprissem ordem judicial específica de remoção de conteúdo — o que, na prática, conferia-lhes imunidade quase absoluta durante o período de tramitação processual, exatamente o período crítico em que a desinformação eleitoral mais se propaga. O STF rompeu com esse modelo ao estabelecer que a ordem judicial deixa de ser a única forma de constituir a responsabilidade das plataformas. O novo regime, construído sobre o conceito de "dever de cuidado ativo", determina que as empresas têm obrigação de vigilância sobre conteúdos ilícitos graves — categoria que, no contexto eleitoral, abrange atos antidemocráticos, desinformação sistemática e contas inautênticas — e que a responsabilidade civil pode ser gerada por simples notificação extrajudicial, caso a plataforma não aja em tempo razoável após tomar ciência do conteúdo ilícito.

O STF estabeleceu ainda uma divisão por categorias de conteúdo com regimes distintos de responsabilidade: para conteúdos impulsionados ou pagos — categoria que engloba pesquisas fraudulentas promovidas como publicidade — a responsabilidade é maior, uma vez que a plataforma lucra diretamente com a distribuição do conteúdo. Para contas inautênticas e redes de desinformação automatizadas (robôs), a plataforma responde se não atuar para removê-las. Para crimes graves, como atos antidemocráticos, a responsabilidade emerge da "falha sistêmica" ou omissão após ciência, mesmo sem ordem judicial prévia.

Para o advogado eleitoralista estrategista, esse novo precedente do STF reconfigura completamente o arsenal jurídico disponível. A notificação extrajudicial à plataforma, fundamentada no dever de cuidado reconhecido pelo STF, passa a ser o primeiro passo técnico obrigatório — anterior mesmo ao protocolo da Representação eleitoral —, com o objetivo de "constituir em mora" a rede social e iniciar o prazo de responsabilização civil. Se a plataforma não remover a pesquisa fraudulenta em tempo razoável após a notificação, abre-se a via da responsabilização direta das *Big Techs*, o que amplia dramaticamente o poder de pressão jurídica sobre essas empresas para que moderem conteúdos eleitorais com rigor incomparavelmente superior ao praticado até 2024. No contexto de 51 pesquisas registradas apenas em Teresina — e de um número não contabilizável de pesquisas fraudulentas em circulação sem registro —, essa pressão sobre as plataformas é a variável que pode fazer a diferença entre a contenção e a viralização da desinformação.

A quarta proposta — reforçada pelo novo entendimento constitucional — é a criação de um mecanismo de resposta rápida específico para desinformação por pesquisas no âmbito eleitoral: um rito processual sumário que, combinado com a notificação extrajudicial às plataformas e com o dever de cuidado reconhecido pelo STF, permita a remoção de pesquisas fraudulentas em janelas de tempo inferiores a 24 horas. O Guia Básico de Enfrentamento à Desinformação publicado pelo TSE já sistematiza os procedimentos disponíveis e orienta operadores do direito sobre seu uso eficaz — mas sua atualização para incorporar o novo precedente do STF sobre o artigo 19 do Marco Civil é medida urgente e necessária para que o documento permaneça operacionalmente relevante no ciclo de 2026.

A quinta e última proposta diz respeito à formação profissional continuada: a integração, nos programas de pós-graduação e especialização em Direito Eleitoral, de módulos específicos que articulem identificação e impugnação de fraudes em pesquisas, uso estratégico da notificação extrajudicial às plataformas à luz do novo precedente do STF, e comunicação estratégica das vitórias jurídicas obtidas. A experiência de Teresina 2024, aqui analisada, demonstra que a eficácia da resposta jurídica não depende apenas da existência de normas adequadas: depende da capacidade dos operadores do direito de reconhecer a fraude rapidamente, agir com velocidade processual em múltiplas frentes simultâneas — Justiça Eleitoral e plataformas digitais — e articular a vitória jurídica com a narrativa de campanha de forma ética e tecnicamente fundamentada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido neste artigo permite formular um conjunto de conclusões que se pretendem, ao mesmo tempo, teóricas e operacionalmente úteis para os operadores do Direito Eleitoral e para os profissionais da comunicação política.

A primeira conclusão é de ordem conceitual: a pesquisa eleitoral fraudulenta não é mero erro estatístico nem simples propaganda enganosa. É um instrumento de engenharia da opinião pública que opera simultaneamente nas dimensões psicológica, financeira, organizacional e midiática, com efeitos que vão muito além da desinformação de eleitores individualmente considerados. Compreender essa multidimensionalidade é condição para desenvolver respostas jurídicas verdadeiramente eficazes.

A segunda conclusão é de ordem metodológica: o caso da Representação nº 0600553-48.2024.6.18.0001, analisado em detalhe neste artigo, demonstra que os instrumentos jurídicos disponíveis no ordenamento eleitoral brasileiro — quando utilizados com competência técnica, velocidade estratégica e integração com a comunicação política — são capazes de produzir respostas eficazes à desinformação por pesquisas. O prazo de intervenção e a articulação entre a peça jurídica e a narrativa de campanha foram, no caso teresinense, tão determinantes quanto os fundamentos normativos invocados.

A terceira conclusão é de ordem prospectiva e imediata: o ciclo eleitoral de 2026, em pleno curso, apresenta desafios exponencialmente maiores do que os enfrentados em 2024. A combinação de polarização extrema, recursos abundantes, tecnologias de desinformação em acelerada evolução e eleitorado fragmentado em bolhas informacionais cria condições para que o uso de pesquisas fraudulentas atinja escala e sofisticação sem precedentes. A esse quadro, somou-se em junho de 2025 o julgamento do STF que declarou a inconstitucionalidade parcial do artigo 19 do Marco Civil da Internet, impondo às plataformas digitais um dever de cuidado ativo e abrindo a via da responsabilização civil por notificação extrajudicial. Esse precedente constitucional é a peça que faltava para completar o arsenal jurídico do advogado eleitoralista estrategista: com ele, a batalha contra a desinformação por pesquisas pode ser travada simultaneamente na Justiça Eleitoral e diretamente perante as plataformas que veiculam os conteúdos fraudulentos, antes mesmo de qualquer decisão judicial.

A quarta conclusão é de ordem deontológica: a advocacia eleitoralista estratégica aqui descrita é legítima e necessária, mas impõe ao profissional do direito a responsabilidade de assegurar que a comunicação das vitórias jurídicas se mantenha fiel aos fatos apurados no processo, evitando que a denúncia da desinformação adversária se torne, ela própria, veículo de

novas distorções. O advogado eleitoralista que atua nesse registro é, ao mesmo tempo, operador jurídico e agente de integridade democrática.

Finalmente, e em síntese: a realidade democrática não se constrói na narrativa dos que detêm o poder, mas ancora-se, irredutível, no resultado das urnas. Cabe ao Direito Eleitoral garantir que esse resultado seja fruto da vontade livre e informada dos eleitores — e não da manipulação sofisticada de dados que nunca existiram. O caso teresinense de 2024, aqui analisado em sua integralidade, demonstra que essa garantia é possível quando há instrumentos jurídicos adequados, operadores do direito tecnicamente preparados e disposição institucional para agir com a velocidade que a desinformação digital exige.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional Eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARAÚJO, Ívillia Barbosa. **O Uso da Pesquisa como Instrumento Estratégico de Comunicação Política**. Slides de apresentação. Teresina: 2024. (Material didático).

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). Brasília: DOU, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6.891 e ADI 7.347 (e processos conexos)**. Declaração de inconstitucionalidade parcial do artigo 19 do Marco Civil da Internet. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília: STF, jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: DOU, 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.834, de 4 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para tipificar como crime eleitoral a denúncia caluniosa com fins eleitorais. Brasília: DOU, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **A Justiça Eleitoral e as Fake News**. Brasília: Biblioteca Digital do TSE, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br>. Acesso em: jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Guia Básico de Enfrentamento à Desinformação**. Brasília: TSE, 2022. Documento técnico de orientação a partidos políticos, advogados e tribunais regionais eleitorais.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. **Representação nº 0600553-48.2024.6.18.0001**. 1ª Zona Eleitoral de Teresina/PI. Juíza Júnia Maria Feitosa Bezerra Fialho. Teresina, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Sistema de Gerenciamento de Pesquisas Eleitorais – PESQUELE. **Registro e consulta pública de pesquisas eleitorais**. Dados extraídos em 2024. Disponível em: <https://pesquele.tse.jus.br>. Acesso em: jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.600, de 7 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a realização de pesquisas eleitorais e exige registro e divulgação de informações metodológicas. Brasília: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.735, de 20 de junho de 2024**. Dispõe sobre o uso de inteligência artificial nas eleições de 2024. Brasília: TSE, 2024.
BOURDIEU, Pierre. **A opinião pública não existe**. In: THIOLENT, Michel. Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. São Paulo: Polis, 1987.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FIGUEIREDO, Marcus; COUTINHO, Cláudio. **A decisão do voto na eleição presidencial de 1994**. Opinião Pública, Campinas, v. 6, n. 3, p. 356-380, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

LAVAREDA, Antonio. **Emoções Ocultas e Estratégias Eleitorais**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (org.). **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/FGV Editora, 2011.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **The Spiral of Silence: Public Opinion – Our Social Skin**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

RAIS, Diogo (org.). **Desinformação e Direito Eleitoral**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

REVISTA JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE. **Justiça Eleitoral e fake news: uma análise empírica**. Brasília: TSE, 2022. Estudo empírico sobre atuação do Judiciário eleitoral em ambientes polarizados e casos de divulgação de fatos sabidamente inverídicos em disputas eleitorais.

ROOZENBEEK, Jon; VAN DER LINDEN, Sander. **Fake news game confers psychological resistance against online misinformation**. Palgrave Communications, v. 5, n. 65, 2019.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamiento Político: Rendición de cuentas y divulgación**. In: GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel (eds.). De las normas a las buenas prácticas. San José: OEA/IDEA, 2004.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information Disorder:** Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017. (Report DGI(2017)09).

ZOVATTO, Daniel. **Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en América Latina.** Revista de Ciencia Política, Santiago, v. 25, n. 2, p. 101-143, 2005.

O PODER NORMATIVO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SEUS LIMITES DEMOCRÁTICOS

THE NORMATIVE POWER OF THE SUPERIOR ELECTORAL COURT AND ITS DEMOCRATIC LIMITS

Ana Clara Fernandes Nunes¹

RESUMO: O artigo analisa o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no contexto da governança eleitoral brasileira, examinando sua posição institucional na definição e na execução das regras do processo democrático. Parte-se da distinção entre *rule-making*, *rule-application* e *rule-adjudication* para demonstrar que, embora formalmente vinculada à execução da legislação eleitoral, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) frequentemente assume dimensão estruturante das regras do jogo eleitoral. A partir da divergência doutrinária sobre o fundamento constitucional dessa competência, o estudo investiga seus limites à luz dos princípios da legalidade, proporcionalidade, anualidade eleitoral, hierarquia normativa e separação de poderes. Sustenta-se que a legitimidade do poder normativo da Corte Eleitoral não decorre apenas de autorização legal, mas da conformidade material de suas resoluções com os parâmetros constitucionais que asseguram estabilidade, previsibilidade e equilíbrio institucional no processo eleitoral. Conclui-se que a expansão normativa da Justiça Eleitoral, embora funcionalmente justificável, exige contenção democrática para preservar a legitimidade das regras eleitorais.

Palavras-chave: Tribunal Superior Eleitoral. Poder normativo. Governança eleitoral. Legitimidade democrática. Limites constitucionais.

ABSTRACT: This article analyzes the normative power of the Superior Electoral Court (TSE) in the context of Brazilian electoral governance, examining its institutional position in defining and enforcing the rules of the democratic process. It starts from the distinction between rule-making, rule-application, and rule-adjudication to demonstrate that, although formally linked to the enforcement of electoral legislation, the normative action of the Superior Electoral Court (TSE) often takes on a structuring dimension of the rules of the electoral game. Based on the doctrinal divergence regarding the constitutional basis of this competence, the study investigates its limits in light of the principles of legality, proportionality, electoral annuality, normative hierarchy, and separation of powers. It is argued that the legitimacy of the Electoral Court's normative power stems not only from legal authorization, but also from the material conformity of its resolutions with the constitutional parameters that ensure stability, predictability, and institutional balance in the electoral process. It concludes that the normative expansion of Electoral Justice, although functionally justifiable, requires democratic restraint to preserve the legitimacy of electoral rules.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Federal do Piauí –UFPI (2025-2027). Orientador: Prof. Dr. Cléber de Deus Pereira da Silva. Coordenadora-adjunta do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE). Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (2022). E-mail: ana.nunes.an@ufpi.edu.br. Orcid: 0009-0001-7000-220X.

Keywords: Superior Electoral Court. Normative power. Electoral Governance. Democratic legitimacy. Constitutional limits.

INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia representativa pressupõe a existência de regras claras, estáveis e legitimamente estabelecidas para disciplinar a competição política. Nesse cenário, a governança eleitoral, entendida como o conjunto de instituições, procedimentos e decisões responsáveis pela formulação, aplicação e adjudicação das normas eleitorais, assume papel central na credibilidade do processo democrático. No modelo brasileiro, a Justiça Eleitoral ocupa posição singular nessa engrenagem institucional, pois concentra funções administrativas, jurisdicionais e normativas que lhe conferem protagonismo na organização e no controle das eleições.

Entre essas atribuições, o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral destaca-se como um dos aspectos mais sensíveis e controvertidos do sistema eleitoral brasileiro. Embora a competência para expedir instruções encontre fundamento no art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, a Constituição Federal de 1988 não prevê expressamente um poder normativo autônomo da Justiça Eleitoral. Essa circunstância tem suscitado debate doutrinário acerca da natureza e da extensão dessa competência, especialmente quando resoluções do Tribunal assumem caráter geral e abstrato e passam a influenciar de maneira significativa a conformação prática do processo eleitoral.

O problema de pesquisa que orienta este estudo consiste em investigar em que medida o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se mantém compatível com os limites constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito, particularmente diante da possibilidade de que sua atuação ultrapasse a mera função executiva e passe a desempenhar papel materialmente inovador na definição das regras do jogo democrático.

O objetivo geral do artigo é analisar o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral sob a perspectiva de seus limites constitucionais e democráticos, examinando os fundamentos jurídicos dessa competência e os parâmetros que condicionam sua legitimidade. Como objetivos específicos, pretende-se situar o poder normativo do TSE no contexto da governança eleitoral, a partir da distinção entre formulação, aplicação e adjudicação das normas eleitorais; examinar a divergência doutrinária acerca do fundamento constitucional dessa competência; e identificar os limites materiais e estruturais impostos pelos princípios da legalidade, proporcionalidade, anualidade eleitoral, hierarquia normativa e separação de poderes.

A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza teórico-dogmática, com base em revisão bibliográfica nacional e estrangeira sobre governança eleitoral, teoria do poder regulamentar e princípios constitucionais. O estudo é complementado por análise da legislação eleitoral e da produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com ênfase na dimensão estrutural do poder normativo e em suas implicações institucionais. Busca-se, assim, sistematizar os fundamentos jurídicos da competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e avaliar seu limite com base nos parâmetros constitucionais.

A relevância do tema decorre do contexto contemporâneo marcado por rápidas transformações tecnológicas e intensificação da comunicação digital. Nesse ambiente, a atuação normativa da Justiça Eleitoral tende a expandir-se materialmente, o que torna imprescindível a reflexão sobre os limites democráticos dessa competência.

2 A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTITUIÇÃO DE GOVERNANÇA

A democracia representativa contemporânea tem nas eleições competitivas o seu principal mecanismo de legitimação política, na medida em que é por meio delas que se institucionaliza a possibilidade de alternância no poder e se assegura a participação periódica dos cidadãos na escolha de seus governantes. Nesse sentido, como observa Sadek (2014), as eleições não são, por si sós, capazes de criar ou transformar um regime em democrático; contudo, sem a sua realização, a própria ideia de democracia torna-se inviável.

Desta feita, a legitimidade democrática das eleições não decorre exclusivamente da realização formal do sufrágio, mas da confiança de que o processo eleitoral, em sua totalidade, é estruturado e conduzido segundo regras previamente estabelecidas, aplicadas de forma imparcial e interpretadas por instâncias dotadas de autoridade legítima. Portanto, “a qualidade de uma eleição é conceituada como a medida em que todo o processo eleitoral é percebido como legítimo e vinculante pelos atores políticos” (Elklit, 2000, p. 5, tradução nossa).

As eleições, contudo, não se reduzem a um evento estritamente político, circunscrito à disputa entre candidatos ou à deliberação sobre programas de governo. Conforme observa Pastor, elas constituem simultaneamente “o ato político supremo” da democracia e um exercício administrativo contínuo, frequentemente tratado como rotineiro, mas decisivo para a credibilidade do processo eleitoral² (Pastor, 1999).

² Robert A. Pastor adverte que eleições fraudadas podem tanto servir à manutenção de regimes autoritários quanto funcionar como catalisadoras de rupturas violentas, uma vez que, na ausência de mecanismos eleitorais confiáveis, os cidadãos ficam restritos à submissão ou à revolução como formas de mudança política. O autor destaca que os

Decerto, em democracias consolidadas, essa dimensão administrativa tende a ser naturalizada, deslocando a atenção pública para os atores e as questões em disputa (Pastor, 1999; Mozaffar; Schelder, 2002). Em contextos de menor institucionalização democrática, por outro lado, a administração das eleições revela-se um desafio substantivo em um país em desenvolvimento, cuja “linha divisória entre manipulação política e incapacidade técnica raramente é pesquisada, e as eleições podem fracassar por um ou ambos os motivos”. (Pastor, 1999, p. 2, tradução nossa).

Nesse cenário, falhas administrativas, erros operacionais ou ambiguidades procedimentais tendem a ser interpretados como indícios de fraude ou parcialidade, comprometendo a confiança dos atores políticos e da sociedade no processo eleitoral (Mozaffar; Schedler, 2002). Decerto, “na política eleitoral, assim como em outras esferas da vida moderna, as instituições formais são consideradas legítimas apenas quando seus resultados substantivos são indeterminados” (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 11, tradução nossa), logo a legitimidade democrática passa a depender menos do simples fato de haver eleições e mais da percepção de que o conjunto de procedimentos que as estruturam é capaz de garantir condições equitativas de competição política.

É precisamente nesse ponto que a governança eleitoral se afirma como elemento estrutural da democracia, ao fornecer as bases institucionais necessárias para que a incerteza dos resultados eleitorais seja aceita como inerente ao jogo democrático, e não como produto de arbitrariedade, manipulação ou falha institucional, vista como “conjunto mais amplo de atividades que cria e mantém a estrutura institucional geral na qual a votação e a competição eleitoral ocorrem” Mozaffar e Schedler (2002, p. 7, tradução nossa).

Trata-se da relação paradoxal descrita por Mozaffar e Schelder (2002), segundo a qual a “institucionalização da incerteza democrática” somente se torna possível quando acompanhada por um grau elevado de certeza processual, capaz de assegurar aos atores políticos que os resultados eleitorais, ainda que desfavoráveis, decorrem de regras estáveis, previsíveis e legítimas, o que permite tanto aos vencedores quanto aos perdedores aceitarem o desfecho da competição como expressão válida do processo democrático (Mozaffar; Schelder, 2002).

processos de transição para regimes mais participativos são particularmente sensíveis, pois, em contextos de alta incerteza política, a administração eleitoral assume papel central na preservação da estabilidade democrática. Segundo Pastor, a incapacidade de conduzir eleições de maneira eficiente e imparcial pode desencadear conflitos, sobretudo em países em desenvolvimento marcados por Estados frágeis e limitações burocráticas, nos quais irregularidades eleitorais tendem a ser interpretadas pelos atores políticos como tentativas deliberadas de manipulação do resultado eleitoral, comprometendo a aceitação do processo democrático. Cf. PASTOR, Robert A., 1999, p. 5.

Sadek (2017, p. 3) pontua que a premissa básica que define uma democracia é a de um “sistema político em que as normas são previsíveis – pois eu as conheço –, mas cujo resultado não é. Quando o resultado é previsível, uma regra do jogo é alterada, e se eu tenho regras que definem um vencedor, a eleição é uma farsa”.

A sistematização analítica do conceito de governança eleitoral foi desenvolvida de modo pioneiro por Mozaffar e Schedler (2002), para quem ela se desdobra em três dimensões interdependentes: elaboração das regras (*rule making*), aplicação das regras (*rule application*) e adjudicação das regras (*rule adjudication*). Para tanto, o *rule making* refere-se à definição das normas que delimitam direitos, deveres e limites dos atores políticos; o *rule application*, à implementação concreta dessas normas, abrangendo desde a inscrição de eleitores até a fiscalização das campanhas e a logística das votações; e o *rule adjudication*, à resolução de litígios que emergem ao longo do processo, garantindo imparcialidade e previsibilidade da competição (Marchetti, 2013).

Noutro, a experiência latino-americana revela-se particularmente ilustrativa nesse aspecto. Como observa Marchetti (2013), em razão de sucessivas crises de legitimidade eleitoral, diversos países da região instituíram organismos eleitorais independentes, concebidos com o objetivo de afastar os principais atores diretamente interessados em resultados favoráveis para si e desfavoráveis a seus opositores (Marchetti, 2013, p. 13).

Nessa senda, Lehoucq (2002, p. 30, tradução nossa) sustenta que “uma das contribuições mais importantes da América Latina para a arquitetura da democracia constitucional é ter isolado a ‘função eleitoral’ dos poderes Executivo e Legislativo”, dado que a teoria clássica de governança eleitoral, ao vinculá-la a esses poderes, pode revelar-se disfuncional em regimes presidenciais, ao potencializar práticas de captura institucional e de manipulação do processo eleitoral.

Desse modo, a lógica consistia em transferir a condução do processo a comissões técnicas, formalmente autônomas, com vistas a fortalecer a confiança social no sistema e minimizar percepções de manipulação (Lehoucq, 2002). Embora a efetiva independência desses organismos permaneça objeto de debate, sua criação representou uma tentativa de reforçar a legitimidade democrática por meio da neutralização de interferências políticas diretas.

Importa destacar, contudo, que a transferência de competências eleitorais ao Judiciário ou a órgãos autônomos não implica, por si só, neutralidade substancial. Trata-se, antes, de uma estratégia institucional orientada à reconstrução da confiança pública e à produção de credibilidade procedimental.

Esse movimento regional articula-se com um fenômeno mais amplo de fortalecimento do Poder Judiciário nas democracias em transição. Conforme observam Tate e Vallinder (1995), embora a adesão à democracia não exija necessariamente a expansão do poder judicial, em contextos marcados por fragilidade institucional e baixa confiança nos atores políticos majoritários, a incorporação de uma dimensão judicial robusta tende a apresentar-se como mecanismo de estabilização constitucional. A expansão judicial, nesse cenário, não decorre de um voluntarismo institucional, mas de uma demanda estrutural por instâncias dotadas de maior distanciamento em relação à disputa política imediata.

É nessa chave interpretativa que a reflexão de Cappelletti (1999, p. 19) ganha relevância analítica. Ao afirmar que a expansão do papel do Judiciário representa o “o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de ‘*checks and balances*’, à paralela expansão dos ‘ramos do políticos’ do Estado moderno” o autor identifica um movimento sistêmico de reequilíbrio institucional. À medida que Executivo e Legislativo ampliam suas funções normativas e interventivas no contexto do Estado contemporâneo, intensifica-se a necessidade de mecanismos de controle capazes de limitar, revisar e racionalizar o exercício do poder político³ (Cappelletti, 1993).

É nesse horizonte que se insere a criação da Justiça Eleitoral brasileira. Instituída pelo Código Eleitoral de 1932, em meio a um cenário de intensa contestação do sistema eleitoral vigente, a Justiça Eleitoral representou uma resposta institucional às acusações de fraude, clientelismo e controle oligárquico do processo político (Marchetti, 2013). Como destaca Sadek (2017), sua criação decorreu de uma luta político-ideológica voltada a assegurar que o credenciamento do eleitorado e dos eleitos e os próprios resultados eleitorais fossem percebidos como legítimos e autênticos. A opção por uma justiça especializada expressou, portanto, uma estratégia de judicialização da governança eleitoral como mecanismo de reconstrução da confiança pública no processo democrático.

A constitucionalização da Justiça Eleitoral em 1934 consolidou o arranjo inaugurado pelo Código Eleitoral de 1932, conferindo-lhe estatuta institucional e inserindo-o formalmente

³ Segundo Cappelletti, a chamada “revolta contra o formalismo”, expressão cunhada pelo filósofo Morton G. White, evidenciou que a função jurisdicional é substancialmente mais complexa do que supunham as doutrinas tradicionais. O juiz deixa de ser concebido como mero aplicador mecânico da lei para assumir um papel dotado de densidade moral e política, tornando-se mais responsável pelas consequências de suas decisões. Esse movimento teórico coincide com a ampliação das funções estatais no contexto do *Welfare State*, que sobrecarregou os Paramentos e levou à delegação significativa de competências normativas ao Poder Executivo e à administração pública. Nesse cenário de hipertrofia legislativa e administrativa, o “terceiro poder” eleva-se ao mesmo patamar dos demais, assumindo a função de controlar tanto o “legislador mastodôntico” quanto o administrador de feições “leviatânicas”, consolidando, assim, um dos motivos para a expansão institucional do Judiciário. Cf. CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores?, 1993.

na arquitetura do Estado brasileiro. Com exceção da Constituição autoritária de 1937, que suprimiu a Justiça Eleitoral em consonância com o fechamento do regime, todas as constituições subsequentes restabeleceram sua previsão, evidenciando a incorporação progressiva da governança eleitoral jurisdicionalizada como elemento estruturante do sistema político nacional. A permanência desse desenho institucional revela uma continuidade singular no cenário comparado, na medida em que o Brasil consolidou, ao longo do século XX, um modelo estável de administração eleitoral judicializada (Marchetti, 2013).

A Constituição de 1988 reforça e consolida essa trajetória ao reafirmar a Justiça Eleitoral como órgão permanente do Poder Judiciário, conforme o art. 92, inciso V, da Constituição da República de 1988, atribuindo-lhe competências administrativas, normativas e jurisdicionais. Tal configuração concentra, em um único aparato institucional, funções que, em diversas democracias, são distribuídas entre distintos Organismos Eleitorais. Trata-se de um modelo de concentração funcional no qual o “o órgão que cria normas é o mesmo que as aplica e julga as controvérsias” (Matos, 2008, p. 274). Essa sobreposição de funções constitui um dos traços distintivos da governança eleitoral brasileira.

No plano administrativo, a Justiça Eleitoral é responsável pelo alistamento, organização das eleições, registro de partidos e candidaturas e regulamentação da propaganda. No plano jurisdicional, julga o contencioso eleitoral, incluindo impugnações, abusos de poder, ilícitos eleitorais e prestação de contas. No plano normativo, especialmente por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), expede resoluções destinadas à execução da legislação eleitoral e à uniformização de sua aplicação. Exerce ainda função consultiva, respondendo, em tese, às consultas formuladas por autoridades com jurisdição federal ou órgãos nacionais de partidos políticos.

Essa conjugação de funções administrativas, jurisdicionais, normativas e consultivas evidencia um modelo institucional de elevada densidade decisória, no qual se concentram as dimensões de elaboração, aplicação e adjudicação das regras que estruturam a governança eleitoral. Outra peculiaridade do modelo brasileiro reside na denominada “regra de interseção”, presente desde a criação da Justiça Eleitoral em 1932. Tal regra estabelece que a composição dos órgãos eleitorais depende, necessariamente, da participação de membros oriundos de instituições específicas, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a advocacia. Em outras palavras, não há uma magistratura eleitoral de carreira, sendo a Justiça Eleitoral formada por integrantes temporários que acumulam funções em seus órgãos de origem.

Matos (2024) adverte que o modelo de recrutamento dos ministros da Justiça Eleitoral, aliado ao caráter transitório de seus mandatos, compromete a consolidação de uma

jurisprudência estável e consistente ao longo do tempo. Nesse contexto, acrescenta que “a recente indissociação entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral parece agravar a situação” (Matos, 2024, p. 217).

Essa configuração institucional, marcada pela concentração de funções administrativas, jurisdicionais, consultivas e normativas no âmbito do Poder Judiciário, projeta a Justiça Eleitoral brasileira para além de um simples órgão executor do processo eleitoral, atribuindo-lhe protagonismo na definição das balizas jurídicas que estruturam a competição política. Se, em sua origem, a Justiça Eleitoral foi concebida como mecanismo de neutralização das disputas partidárias sobre o controle do pleito, sua consolidação constitucional e a ampliação de suas competências colocam em evidência uma dimensão ainda mais sensível: a produção normativa que regula o próprio jogo democrático. A compreensão da governança eleitoral brasileira exige, portanto, exame específico da forma pela qual essas normas são produzidas, bem como dos fundamentos e limites do poder normativo exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral, tema que será desenvolvido na seção seguinte.

3 A LEGISLAÇÃO ELEITORAL

A produção normativa no Estado brasileiro estrutura-se, no plano formal, a partir da centralidade do Parlamento como instância de deliberação democrática. A Constituição Federal de 1988 atribui ao Congresso Nacional a competência primordial para a elaboração da normatividade primária, expressão institucional da soberania popular e da representação política. O poder de inovar na ordem jurídica constitui, assim, manifestação da vontade geral e condição estruturante da legitimidade democrática (Mello, 2014).

No Brasil, a produção das leis observa o procedimento legislativo previsto nos arts. 59 a 69 da Constituição da República de 1988. A iniciativa pode ser exercida por parlamentares, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos cidadãos, nos casos de iniciativa popular (Brasil, 1988). O processo legislativo desenvolve-se por meio da deliberação bicameral na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com discussão em comissões temáticas, possibilidade de emendas, votação em plenário e posterior sanção ou veto presidencial.

No campo eleitoral, a legislação pode assumir a forma de emendas constitucionais, leis complementares ou leis ordinárias, a depender da matéria tratada. Trata-se, portanto, de um procedimento público, plural e estruturado, no qual o dissenso político é institucionalizado e resolvido por meio de mecanismos formais de deliberação e decisão majoritária.

Sob essa perspectiva, Jeremy Waldron (1999) enfatiza que a legitimidade da produção legislativa reside precisamente no dissenso estruturado que caracteriza os parlamentos democráticos. Em sociedades plurais, marcadas por desacordos morais e políticos razoáveis, o procedimento legislativo funciona como mecanismo institucional de agregação e decisão coletiva. A deliberação parlamentar não elimina o conflito, mas o organiza de modo público e procedimentalmente igualitário, produzindo soluções que, embora contestáveis, são democraticamente autorizadas. A legislação eleitoral, nesse contexto, representa a cristalização provisória de compromissos políticos resultantes do dissenso legítimo, conferindo previsibilidade e estabilidade às regras do jogo democrático.

No âmbito eleitoral, essa dinâmica legislativa materializa-se na edição do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), Lei Complementar nº 64/90, que trata das inelegibilidades na seara eleitoral, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e de sucessivas reformas promovidas pelo Congresso Nacional. Essas normas estruturam o regime jurídico da competição política, disciplinando direitos políticos, propaganda, financiamento de campanhas, prestação de contas e organização do pleito. A centralidade legislativa, portanto, constitui o ponto de partida normativo da governança eleitoral brasileira.

Nessa linha, Schultz (2023) concebe a legislação eleitoral como mecanismo estrutural da democracia, cuja função consiste em traduzir princípios constitucionais em regras objetivas de competição política. A integridade do sistema, segundo o autor, repousa na previsibilidade normativa e na rigorosa separação entre as funções de formulação, execução e julgamento das regras eleitorais. A sobreposição dessas funções, adverte, configura deformação institucional capaz de gerar déficits de legitimidade democrática e de corroer a confiança social nas instâncias encarregadas de assegurar a regularidade do processo eleitoral.

Não obstante, a normatividade eleitoral não se esgota na lei formal. Como observam Mozaffar e Schedler (2002, p. 10, tradução nossa), “a ambiguidade e a indeterminação que inevitavelmente residem nos códigos eleitorais exigem que as autoridades eleitorais exerçam alguma medida de discricionariedade administrativa”. A complexidade do processo eleitoral impõe, assim, espaços de concretização normativa que ultrapassam a mera aplicação mecânica da lei.

É nesse ponto que se insere a especificidade brasileira. Como assinala Tarouco (2014, p. 230), “no Brasil, a formulação das regras eleitorais é atribuição do Poder Legislativo, mas vem sendo assumida também pela Justiça Eleitoral, na forma de resoluções.” O modelo brasileiro revela, portanto, uma estrutura híbrida de fontes normativas, na qual coexistem a

legalidade formal, de matriz legislativa, e a normatividade derivada, de natureza judicial-administrativa. O Congresso Nacional detém competência primária para estabelecer normas gerais estruturantes do processo eleitoral, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) exerce competência normativa derivada, voltada à operacionalização dessas normas por meio de resoluções destinadas a assegurar sua efetividade.

Diferentemente do processo legislativo parlamentar, o procedimento de elaboração das resoluções eleitorais⁴ não se submete à lógica do consenso político representativo, mas a uma racionalidade técnico-jurisdicional, o que altera o fundamento democrático da produção normativa. O procedimento de elaboração dessas resoluções⁵ desenvolve-se no âmbito administrativo do próprio Tribunal. Em regra, instaura-se processo administrativo específico, especialmente nos anos que antecedem a realização das eleições, em que grupos de trabalho temáticos são feitos com a finalidade de consolidar as instruções aplicáveis ao pleito.

Esse processo é distribuído a um relator, a quem compete supervisionar a elaboração da minuta normativa, com apoio técnico das unidades especializadas da Secretaria. As propostas podem ser submetidas a consulta pública, com participação de partidos, Ministério Público e entidades da sociedade civil, o que amplia a transparência, mas não equivale à deliberação parlamentar representativa. Após consolidação, a minuta é apreciada pelo Plenário do TSE e aprovada por maioria simples, adquirindo eficácia geral e abstrata com sua publicação oficial.

O problema reside no déficit democrático dessa produção normativa. Enquanto o Parlamento debate e aprova leis por meio de um processo representativo e deliberativo, as resoluções do TSE são elaboradas em instância jurisdicional, com participação restrita e em tempo reduzido, muitas vezes às vésperas do pleito. Embora seja comum a realização de audiências públicas e consultas a partidos e especialistas, tais mecanismos não equivalem ao processo legislativo democrático previsto na Constituição.

Assim, a legislação eleitoral feita por meio das resoluções da Corte evidencia uma tensão central do sistema brasileiro de governança eleitoral: se, de um lado, garante-se a adaptação rápida das regras às transformações sociais e tecnológicas, de outro, abre-se espaço para questionamentos sobre a legitimidade e os limites da atuação normativa do Judiciário Eleitoral. Essa ambiguidade constitui, portanto, o núcleo do debate acerca do papel dos limites

⁴ Segundo o Glossário eleitoral, as resoluções são definidas como “título sob o qual são lavradas as decisões do Tribunal de caráter administrativo, contencioso-administrativo ou normativo.”, C.f. <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r>, acesso em: 21 de fev. 2026.

⁵ Cf. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Abril/por-meio-de-resolucoes-tse-orienta-servicos-internos-e-regulamenta-a-legislacao-eleitoral>, acesso em: 21 de fev. 2026.

do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) frente ao Estado constitucional democrático.

4 A LEGITIMIDADE E LIMITAÇÕES DO PODER NORMATIVO DO TRIBUNAL

A compreensão do poder normativo no âmbito constitucional exige, como premissa metodológica, a distinção entre regulamentos e atos de criação normativa em sentido próprio. Enquanto os regulamentos configuram normas secundárias, derivadas da lei e destinadas a explicitar, detalhar e viabilizar sua execução, os atos de criação normativa implicam inovação no ordenamento jurídico, ao instituírem direitos, deveres ou restrições não originalmente previstos pelo legislador (Pinto, 2008).

À luz dessa distinção, Pinto (2008, p. 111) sustenta que as resoluções expedidas pela Justiça Eleitoral aproximam-se do regulamento executivo, entendido como “aquele que explicita ou complementa a lei, tradicionalmente atribuído ao Chefe do Poder Executivo, com a finalidade de assegurar a fiel execução das normas aprovadas pelo Poder Legislativo”. Para o autor, a transformação estrutural do Estado, especialmente com a consolidação do Estado Social e a consequente sobrecarga do Poder Legislativo, contribuiu para o alargamento funcional da atividade regulamentar, que passou a assumir, em determinadas circunstâncias, feição supletiva e até mesmo criadora. Nessa linha, admite-se a possibilidade de regulamentos *praeter legem*, isto é, atos normativos que, sem contrariar a lei regulamentada, disciplinam de modo inovador aspectos por ela não previstos, suprimindo lacunas e conferindo maior efetividade à sua aplicação.

Em linha convergente, Torquato Jardim (1993, p. 30) conceitua a resolução da Justiça Eleitoral como o instrumento por meio do qual o Tribunal Superior Eleitoral expede as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral. Segundo o autor, tais resoluções possuem natureza administrativa ou jurisdicional e destinam-se a conferir eficácia jurídica e social às normas constitucionais e legais que regem o processo eleitoral. Não se limitam, portanto, à mera reprodução do texto legal, mas envolvem a explicitação de seus objetivos e a operacionalização de seus comandos, traduzindo-os em parâmetros procedimentais aptos a orientar eleitores, candidatos e partidos políticos no exercício dos direitos políticos (Jardim, 1993).

Decerto, o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) constitui uma das características mais singulares da Justiça Eleitoral brasileira. A competência para expedir instruções encontra fundamento no art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, que autoriza a Corte a editar atos destinados à execução da legislação eleitoral. A leitura literal do dispositivo sugere

tratar-se de competência regulamentar, voltada à operacionalização e uniformização do processo eleitoral.

Cumprе salientar, contudo, que a Constituição Federal de 1988 não consagra expressamente um poder normativo autônomo da Justiça Eleitoral. A partir dessa lacuna textual, formou-se relevante divergência doutrinária acerca do fundamento e da extensão dessa competência. José Jairo Gomes (2020) sustenta que a Justiça Eleitoral detém competência normativa de fundamento constitucional implícito, apta a suprir lacunas legislativas e assegurar a efetividade dos direitos políticos. Para o autor, trata-se de competência de natureza ato-regra, pois as resoluções do TSE apresentam caráter geral e abstrato, ostentando força normativa na medida em que viabilizam a execução da lei, sem, contudo, poder contrariá-la. Essa atuação encontra limite no princípio da legalidade, uma vez que “imperar no sistema pátrio o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), pelo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Gomes, 2022, p. 165).

Em sentido diverso, Desirre Salgado (2011) adota interpretação estritamente restritiva, afirmando que a Constituição não atribui à Justiça Eleitoral competência normativa autônoma nem poder regulamentar em sentido próprio. Segundo a autora, o art. 23, IX, do Código Eleitoral confere ao Tribunal apenas a possibilidade de expedir instruções administrativas voltadas à fiel execução das leis eleitorais, vedada qualquer inovação na ordem jurídica. Nessa perspectiva, toda atuação que ultrapasse o âmbito da mera execução configuraria violação ao princípio da legalidade e exercício inconstitucional de função normativa.

Para tanto, a divergência evidencia que o debate não se limita à existência formal da competência, mas incide sobre sua natureza, seus fundamentos constitucionais e, sobretudo, sobre os limites democráticos da atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo Pinto (2008), esse poder tem como limites as demais previsões legais e constitucionais não podendo reduzir direitos nem contrariar a constituição.

A partir dessa premissa, Pinto (2008) passa a analisar a legitimidade do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sob três dimensões. Do ponto de vista material, a atuação normativa da Justiça Eleitoral deve submeter-se às mesmas limitações impostas ao poder regulamentar tradicional, não podendo criar direitos ou obrigações não previstos, ampliar ou restringir situações jurídicas estabelecidas pela lei, revogar ou contrariar o texto legal, nem instituir formalidades inéditas que não encontrem fundamento na legislação (Pinto, 2008).

No âmbito das consultas formuladas ao Tribunal, a atividade desenvolvida possui natureza interpretativa. Nesses casos, a função do TSE é uniformizar a exegese da legislação eleitoral e orientar os atores do processo democrático, não lhe sendo permitido inovar na ordem

jurídica. Ainda segundo Girão, mesmo quando se admite competência supletiva destinada a suprir lacunas técnicas da legislação eleitoral, essa atuação deve permanecer compatível com a Constituição e com a lei, não podendo substituir a opção política do legislador nem suprir aquilo que a doutrina denomina silêncio eloquente do constituinte ou do legislador (Pinto, 2008).

A atividade normativa da Corte também encontra limites diretos nos princípios constitucionais. O princípio da legalidade, previsto no art. 5º, inciso II, da Constituição, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei” (Brasil, 1988). Embora a evolução do Estado contemporâneo tenha relativizado a concepção estrita da legalidade, admitindo a existência de atos normativos infralegais com função integrativa, tal ampliação não autoriza a invasão de matérias submetidas à reserva absoluta de lei. Conforme destaca Pinto (2008), não é dado à Justiça Eleitoral instituir tributos, definir crimes ou cominar penas, nem impor restrições diretas a direitos fundamentais por meio de resoluções. Os direitos políticos, enquanto direitos fundamentais, somente admitem limitações nos termos constitucionalmente autorizados.

Nessa senda, Bispo (2023, p. 117) preceitua que:

se o Legislativo exercer seu poder-dever de legislar sobre uma temática, não pode o TSE alterar a escolha feita pelo legislativo, devendo respeitar os limites impostos pela Constituição quanto à reserva legal e os limites feitos pela escolha política do ente que cumpriu seu dever de regular.

O princípio da proporcionalidade constitui igualmente limite material ao exercício do poder normativo. A expedição de resoluções deve observar os critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, evitando restrições excessivas aos direitos fundamentais envolvidos. Pinto (2008) ressalta que qualquer ato normativo que imponha constringimentos desnecessários ou desproporcionais à liberdade dos administrados revela excesso de poder e pode ser objeto de controle jurisdicional. Em matéria eleitoral, especialmente no contexto contemporâneo de enfrentamento à desinformação e à propaganda irregular, a observância desses parâmetros revela-se essencial para preservar o equilíbrio entre proteção da lisura do pleito e garantia da liberdade de expressão política.

O princípio da anualidade eleitoral, consagrado no artigo 16 da Constituição, também opera como limite relevante. Embora o dispositivo mencione expressamente a lei, a sua finalidade é impedir alterações casuísticas das regras do jogo eleitoral. Pinto (2008) observa que resoluções meramente explicativas, de caráter secundário, não se submetem ao princípio da anualidade; contudo, aquelas que assumam natureza normativa primária e alterem

substancialmente o processo eleitoral devem respeitar o interstício mínimo de um ano. A dificuldade reside na definição do que constitui alteração do processo eleitoral, tema que permanece controvertido na doutrina e na jurisprudência.

O princípio da hierarquia das normas reforça essa contenção. As resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) encontram fundamento de validade na lei e, em última instância, na Constituição. A superação dos limites legais compromete a cadeia de validade normativa e sujeita o ato ao controle de constitucionalidade (Pinto, 2008). Trata-se de exigência inerente ao Estado Democrático de Direito, no qual a supremacia constitucional orienta todo o sistema jurídico.

Por fim, o princípio da separação de poderes atua como limite estrutural ao poder normativo da Justiça Eleitoral. A concentração de funções administrativas, jurisdicionais e normativas em um mesmo aparato institucional constitui peculiaridade histórica do modelo brasileiro. Contudo, essa singularidade não autoriza hipertrofia funcional. Pinto (2008) adverte que, embora se admita competência normativa supletiva em situações excepcionais, não se pode admitir que o Tribunal invada matérias reservadas ao Parlamento ou substitua a deliberação legislativa por meio de resoluções.

Nessa esteira, Lima (2011, p. 95-96) preceitua que a extrapolação do poder normativo pode ocorrer em três situações:

[...] quanto o TSE baixa resoluções cujo conteúdo não foi previamente previsto no Código Eleitoral, nem nas Leis nº 9.504/97 e 9.096/95; quando a resolução versa sobre matéria que já foi objeto de lei trazendo, porém, novas previsões; e quando o TSE baixa resolução de conteúdo claramente incompatível com o texto da lei. Nessas três situações é possível afirmar que o TSE editou resoluções que transcenderam o permissivo constitucional/legal, de modo que essas normas representariam um resultado de uma atuação do Judiciário Eleitoral no campo legislativo posto que trariam inovações originais ao Ordenamento jurídico nacional não se tratando, a toda evidencia, do produto de interpretação de dispositivo legal.

O poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral, portanto, situa-se em uma zona de tensão permanente entre eficiência regulatória e legitimidade democrática. Sua admissibilidade constitucional decorre da necessidade de assegurar a integridade do processo eleitoral. Todavia, sua legitimidade material e democrática exige estrita observância da legalidade, da proporcionalidade, da anualidade eleitoral, da hierarquia normativa e da separação de poderes. A ultrapassagem desses limites não compromete apenas a validade jurídica das resoluções, mas atinge a própria confiança institucional nas regras que estruturam a competição democrática.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do artigo evidencia que o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral ocupa posição central na engrenagem da governança eleitoral brasileira. Inserida em um modelo institucional que concentra funções administrativas, jurisdicionais e normativas, a Justiça Eleitoral desempenha papel singular na organização e no controle do processo democrático. Embora a competência para expedir instruções encontre fundamento no art. 23, IX, do Código Eleitoral, a ausência de previsão constitucional expressa quanto a um poder normativo autônomo da Justiça Eleitoral explica a persistente controvérsia doutrinária acerca de sua natureza e extensão.

A distinção entre regulamentação e inovação normativa primária mostrou-se decisiva para a compreensão do problema. Se, por um lado, é inegável a necessidade de atos normativos destinados à uniformização e à operacionalização do processo eleitoral, especialmente em um contexto de elevada complexidade tecnológica e comunicacional, por outro, a expansão material dessa competência tensiona a arquitetura constitucional fundada na legalidade, na separação de poderes e na previsibilidade das regras do jogo democrático.

Os princípios da legalidade, proporcionalidade, anualidade eleitoral, hierarquia normativa e separação de poderes emergem, assim, como parâmetros estruturantes da legitimidade da atuação normativa do TSE. Não se trata de negar a importância funcional da Justiça Eleitoral na preservação da lisura do pleito, mas de reconhecer que a legitimidade democrática das regras eleitorais depende também de sua origem institucional e de sua conformidade com os limites constitucionais.

O estudo demonstra que o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral é constitucionalmente admissível, porém estruturalmente condicionado. Sua atuação deve permanecer vinculada à função integrativa e executiva da legislação eleitoral, vedada a substituição da deliberação legislativa por meio de resoluções de caráter inovador. A expansão normativa, quando dissociada desses parâmetros, não compromete apenas a validade jurídica do ato, mas pode afetar a própria confiança pública na estabilidade das regras que estruturam a competição política.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BISPO, Nikolay Henrique. **A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?**. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- ELKLIT, Jørgen. **Free and fair elections**. Electoral Studies, v. 19, n. 1, p. 1–17, 2000.
- JARDIM, Torquato. **O processo e a Justiça Eleitoral – Introdução ao sistema eleitoral brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 30, n.º 19, p.30-42, jul./set. 1993.
- LEHOUCQ, Fabrice E. **Can parties police themselves? Electoral governance and democratization**. International Political Science Review, v. 23, n. 1, p. 29-46, 2002.
- LIMA, Sídia Maria Porto. **O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do tribunal superior eleitoral**. 2011. 198 f. 2011. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- MARCHETTI, Victor. **Justiça e Competição Eleitoral**. Santo André: Universidade do ABC, 2013.
- MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Judicialização da política e a alternativa republicana**. Teresina: Editora Edufpi, 2024.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance: introduction**. International Political Science Review, v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002.
- PASTOR, Robert A. **The role of electoral administration in democratic transitions: Implications for policy and research**. Democratization, v. 6, n. 4, p. 1-27, 1999.
- PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. **O poder normativo da Justiça Eleitoral**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Direito, Fortaleza, 2008.
- RUSSOMANO, Rosah. Sistemas eleitorais. **Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, vol. 18, n. 71, p. 133-140, 1981.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça Eleitoral e a legitimidade do processo eleitoral.** Justiça Eleitoral, p. 7-11, 2014.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça eleitoral no processo de redemocratização no Brasil.** Estudos eleitorais, v. 12, n. 3, p. 6-6, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais:** uma proposta. Estudos eleitorais, v. 6, n. 3, p. 103-128, 2011.

SCHUTZ, David; TOPLAK, Jurij (orgs.). **Routledge Handbook of Election Law.** New York: Routledge, 2023.

TAROUCO, Gabriela. **Governança eleitoral:** modelos institucionais e legitimação. Cadernos Adenauer, v. 15, n. 1, p. 229-243, 2014.

TATE, Neal; VALLINDER, T. **The Global Expansion of Judicial Power.** New York: New York University Press, 1995.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement.** OUP Oxford, 1999.

DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL E AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL: A REGULAÇÃO DO DISCURSO ELEITORAL NO BRASIL

CONSTITUTIONAL DEMOCRACY AND JUDICIAL SELF-RESTRAINT: THE REGULATION OF ELECTORAL SPEECH IN BRAZIL

Helvécio Santos Pinheiro Neto¹

Thiago Edirsandro Albuquerque Normando²

Ivoneide Pereira de Alencar³

RESUMO: A democracia constitucional contemporânea estrutura-se sobre a centralidade da liberdade de expressão como condição de formação da vontade política, especialmente no processo eleitoral. O presente artigo tem como objeto a regulação do discurso eleitoral no Brasil pela jurisdição constitucional, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. Objetiva-se examinar se a ampliação interpretativa dessas Cortes na contenção de manifestações reputadas ilícitas configura legítima proteção da democracia ou revela ativismo judicial incompatível com a separação de poderes e a reserva legal. Utiliza-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, a partir de pesquisa bibliográfica. Conclui-se que, embora a tutela da lisura eleitoral seja necessária à estabilidade institucional, a expansão do protagonismo judicial na delimitação do discurso político tensiona a segurança jurídica e impõe a necessidade de autocontenção judicial como garantia da democracia constitucional.

Palavras-chave: Democracia constitucional. Liberdade de expressão. Discurso eleitoral. Ativismo judicial. Separação de poderes.

ABSTRACT: Contemporary constitutional democracy is structured upon the centrality of freedom of expression as a condition for the formation of political will, particularly within the electoral process. This article examines the regulation of electoral speech in Brazil by constitutional jurisdiction, with emphasis on the role of the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court. It aims to assess whether the interpretative expansion undertaken by these Courts in restraining allegedly unlawful expressions constitutes a legitimate protection of democracy or amounts to judicial activism incompatible with the separation of powers and the principle of statutory reservation. The study adopts a deductive method with a qualitative approach, based on bibliographical research. It concludes that, although safeguarding electoral integrity is necessary for institutional stability, the expansion of judicial protagonism in defining the limits of political speech strains legal certainty and requires judicial self-restraint as a safeguard of constitutional democracy.

¹ Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Especialista em Direito Civil e Processual Civil e em Direito Agrário. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8821-8352>

² Mestre em Biotecnologia. MBA Executivo em Gestão Empresarial. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário. Especialista em Direito Eleitoral e Público Municipal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7102-3179>

³ Pós-doutora em Direito pela Università Degli Studi di Messina na Itália. Doutora em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará - (UFC). Bacharel em Direito pela Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina. Docente Adjunto III-DE da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). ORCID: 0009-0006-5961-3866

Keywords: Constitutional democracy. Freedom of expression. Electoral speech. Judicial activism. Separation of powers.

1 INTRODUÇÃO

A democracia constitucional contemporânea estrutura-se sobre a premissa de que a liberdade de expressão constitui condição essencial para a formação da vontade política e para a legitimação do poder estatal. O debate público livre e plural não representa apenas garantia individual, mas elemento estruturante da própria ordem democrática, sobretudo no período eleitoral, quando a disputa de ideias e projetos assume centralidade institucional. Nesse ambiente, a circulação de opiniões, críticas e discursos políticos integra a dinâmica própria da democracia representativa.

O avanço das tecnologias digitais e a intensificação das redes sociais transformaram profundamente o espaço público, ampliando a velocidade, o alcance e o impacto das manifestações políticas. Ao lado das potencialidades democráticas desse novo ambiente comunicacional, emergiram preocupações relacionadas à disseminação de desinformação, à propagação de conteúdos ofensivos e à eventual manipulação do debate eleitoral. Esse cenário passou a exigir respostas institucionais voltadas à preservação da integridade do processo democrático.

É nesse contexto que se insere o objeto do presente artigo: a regulação do discurso eleitoral no Brasil pela jurisdição constitucional, com ênfase na atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral na definição dos limites do debate político durante o processo eleitoral. A crescente intervenção dessas Cortes na contenção de manifestações reputadas ilícitas revela um protagonismo judicial que ultrapassa a simples aplicação da legislação existente, assumindo contornos normativos relevantes.

Tal protagonismo jurisdicional tem sido frequentemente justificado como instrumento de defesa da democracia e de proteção da normalidade e legitimidade das eleições. Contudo, a ampliação interpretativa da atuação judicial nesse campo suscita questionamentos acerca dos limites institucionais do Poder Judiciário, especialmente quando envolve restrições a direitos fundamentais e a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, como “discurso de ódio” e “desinformação”, cuja delimitação normativa não se encontra claramente definida pelo legislador.

Diante desse cenário, impõe-se a seguinte indagação: a expansão da jurisdição constitucional na regulação do discurso eleitoral constitui legítima concretização da

Constituição ou configura ativismo judicial incompatível com o princípio da separação de poderes e com a reserva legal em matéria restritiva de direitos fundamentais? A resposta a essa questão exige análise que considere não apenas a proteção do processo eleitoral, mas também os fundamentos estruturais do Estado constitucional.

A relevância do estudo reside na necessidade de refletir criticamente sobre o equilíbrio entre tutela democrática e autocontenção judicial em um contexto de crescente judicialização da política. A preservação da lisura do processo eleitoral não pode implicar a erosão das garantias estruturais que sustentam a própria democracia. A definição judicial dos limites do discurso político, quando dissociada de parâmetros legislativos claros, pode comprometer a segurança jurídica e alterar a dinâmica de distribuição de competências entre os Poderes.

O artigo organiza-se da seguinte forma: inicialmente, examina-se a liberdade de expressão como pilar da democracia constitucional e sua dimensão institucional no processo eleitoral; em seguida, analisa-se o conceito de discurso de ódio e os desafios de sua delimitação normativa; posteriormente, investiga-se a atuação da jurisdição constitucional brasileira, distinguindo judicialização e ativismo judicial; por fim, discutem-se as tensões entre separação de poderes, segurança jurídica e autocontenção judicial, apresentando considerações críticas acerca dos limites democráticos da regulação judicial do discurso político.

2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

A consolidação da democracia constitucional pressupõe a existência de um espaço público no qual ideias, críticas e projetos políticos possam circular sem restrições indevidas, pois é por meio desse intercâmbio argumentativo que se forma a vontade coletiva e se legitima o exercício do poder estatal. Nesse contexto teórico, a liberdade de expressão deixa de ser compreendida apenas como prerrogativa individual para assumir feição estruturante da ordem constitucional, na medida em que sustenta a dinâmica deliberativa que caracteriza os regimes representativos. Conforme sustenta Jürgen Habermas, “a esfera pública constitui uma rede para a comunicação de conteúdos e tomadas de posição, na qual se formam opiniões” (Habermas, 1997, p. 92), de modo que a restrição excessiva do discurso compromete não apenas o indivíduo que fala, mas o próprio processo de formação da vontade política.

Sob essa perspectiva, a liberdade de expressão desempenha função que transcende a proteção de interesses subjetivos, alcançando dimensão institucional indispensável à manutenção do pluralismo político e à circulação de dissensos. Ou seja, “[...] a liberdade de

expressão é essencial não porque as ideias verdadeiras devam triunfar, mas porque os cidadãos têm o direito de participar em condições iguais do debate político” (Dworkin, 2010, p. 25), o que implica reconhecer que a exclusão arbitrária de vozes interfere na própria legitimidade democrática. Assim, qualquer tentativa de limitar o discurso deve ser analisada à luz de parâmetros normativos estritos, especialmente quando envolve manifestações de natureza política.

Por conseguinte, a centralidade da liberdade de expressão no arranjo constitucional não decorre apenas de opção valorativa, mas de exigência estrutural vinculada ao modelo democrático adotado pela Constituição. A tradição liberal clássica, desde John Stuart Mill, já advertia que a supressão de opiniões, ainda que consideradas errôneas, empobrece o debate público e reduz a possibilidade de confronto argumentativo capaz de produzir convicções mais refletidas (Mill, 2016). Desse modo, ao se reconhecer que o regime democrático depende da circulação de ideias divergentes, torna-se evidente que a liberdade de expressão ocupa posição fundacional na arquitetura do Estado constitucional, funcionando como condição de possibilidade da própria democracia.

2.1 Dimensão institucional da liberdade política

A leitura contemporânea dos direitos fundamentais revela que determinadas garantias não podem ser compreendidas apenas sob a ótica individual, pois exercem função estruturante na própria conformação do regime democrático, irradiando efeitos sobre a organização institucional do Estado e sobre o modo de produção das decisões políticas. Nesse contexto, a liberdade de expressão, especialmente quando relacionada ao debate político, assume dimensão institucional que ultrapassa a esfera subjetiva do titular do direito e se projeta como condição de possibilidade da formação legítima da vontade coletiva.

Conforme sustenta Jürgen Habermas, “[...] os direitos fundamentais asseguram as condições comunicativas sob as quais os cidadãos podem participar na formação democrática da opinião e da vontade” (Habermas, 1997, p. 131), evidenciando que o enfraquecimento do espaço discursivo afeta a própria legitimidade procedimental do sistema constitucional.

Essa dimensão institucional impõe reconhecer que a liberdade política não é simples faculdade de emitir opiniões, mas mecanismo por meio do qual se viabiliza o controle social do poder e a circulação de alternativas programáticas no interior da esfera pública. Corroborando esse entendimento, Dworkin, ao defender a centralidade da liberdade de expressão no regime democrático, afirma que “[...] o governo deve tratar todos os cidadãos com igual consideração

e respeito, inclusive quanto à participação no debate político” (Dworkin, 2010, p. 25), o que significa que restrições discursivas interferem na igualdade política e na própria ideia de autogoverno. Assim, quando o Estado, por meio de decisões judiciais expansivas, redefine os contornos do discurso admissível, não apenas limita indivíduos, mas reconfigura as condições institucionais do debate democrático.

Outrossim, a tradição liberal clássica já advertia que a supressão de opiniões, ainda que reputadas equivocadas ou ofensivas, compromete o desenvolvimento crítico da sociedade e empobrece o confronto argumentativo necessário à formação de convicções mais refletidas. John Stuart Mill observa que “[...] se toda a humanidade, menos uma pessoa, tivesse uma opinião, e apenas uma pessoa tivesse opinião contrária, a humanidade não estaria mais justificada em silenciar essa pessoa do que ela estaria em silenciar a humanidade” (Mill, 2016, p. 76), demonstrando que a liberdade de expressão opera como salvaguarda contra a imposição de consensos artificiais. Tal advertência revela que a contenção do discurso político exige cautela redobrada, sobretudo quando realizada por órgãos não eleitos.

Por outro lado, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais reforça a compreensão de que a liberdade política vincula os Poderes Públicos não apenas a se abster de interferências indevidas, mas também a preservar o ambiente plural que sustenta a democracia representativa. Nesse âmbito, os direitos fundamentais possuem eficácia irradiante sobre toda a ordem jurídica (Sarmiento, 2016), implicando reconhecer que a atuação estatal deve fortalecer, e não restringir indevidamente, as condições estruturais do debate público. Nessa perspectiva, qualquer ampliação interpretativa que reduza o espaço de circulação de ideias deve ser confrontada com a função institucional do direito à expressão.

Ao se considerar a liberdade política em sua dimensão institucional, evidencia-se que ela constitui engrenagem essencial da arquitetura democrática, assegurando a participação crítica da sociedade e a alternância de poder. A redefinição judicial de seus limites, quando dissociada de critérios legislativos claros e previamente estabelecidos, pode produzir efeitos estruturais capazes de alterar o equilíbrio institucional previsto na Constituição, razão pela qual a análise da regulação do discurso eleitoral deve partir da compreensão dessa função fundacional da liberdade de expressão.

2.2 Debate público e legitimação democrática no processo eleitoral

A legitimação democrática do poder estatal decorre, antes de tudo, da possibilidade de que os cidadãos participem, direta ou indiretamente, da formação da vontade política por meio

de processos comunicativos abertos e plurais, especialmente no período eleitoral, quando se intensifica a disputa de narrativas, programas e críticas. O processo eleitoral não se limita à formalidade do voto, mas pressupõe ambiente discursivo no qual diferentes concepções de mundo possam ser confrontadas sem temor de supressão arbitrária. Nesse sentido, Habermas sustenta que “[...] a legitimidade das decisões políticas depende de procedimentos comunicativos que garantam a participação inclusiva dos cidadãos” (Habermas, 1997, p. 162), o que evidencia que a restrição excessiva do debate compromete o fundamento procedimental da democracia.

Ademais, a eleição constitui momento privilegiado de exercício da soberania popular, razão pela qual o espaço discursivo assume papel determinante na formação da escolha do eleitorado. A possibilidade de criticar governantes, questionar instituições e apresentar propostas alternativas integra o núcleo do autogoverno democrático, não podendo ser limitada senão em hipóteses estritamente delimitadas pelo legislador. Desse modo, “[...] a democracia exige não apenas o voto igual, mas também a liberdade de participar do debate que precede a decisão coletiva” (Dworkin, 2005, p. 200), reforçando que a qualidade da escolha popular depende da amplitude do intercâmbio argumentativo.

Entretanto, o cenário contemporâneo, marcado pela circulação massiva de informações nas plataformas digitais, tem sido frequentemente invocado como justificativa para intervenções mais incisivas no discurso eleitoral, sob o argumento de proteção da integridade democrática. Ainda que a preocupação com a lisura do pleito seja legítima, é necessário distinguir a repressão a ilícitos claramente tipificados da expansão interpretativa que redefine, por via judicial, os contornos do discurso admissível. Para Jeremy Waldron, a exclusão prematura de determinadas manifestações pode gerar assimetrias políticas e comprometer a igualdade de participação (Waldron, 2012), exigindo prudência na delimitação de limites.

Outrossim, o processo eleitoral caracteriza-se por linguagem acentuada, disputas retóricas intensas e confrontos argumentativos que, embora desconfortáveis, fazem parte da dinâmica política. A tentativa de higienização excessiva do debate pode produzir ambiente artificialmente controlado, no qual a espontaneidade e a crítica contundente são substituídas por padrões discursivos impostos por instâncias judiciais. Nesse contexto, a liberdade de expressão não protege apenas conteúdos consensuais, mas também manifestações controversas que contribuem para a vitalidade do espaço público.

Sob outra perspectiva, a legitimação democrática não se esgota na obtenção de resultados eleitorais formalmente válidos, mas depende da percepção social de que o processo de deliberação foi conduzido em condições equitativas e transparentes. A restrição indevida do

discurso político pode gerar desconfiança institucional, especialmente quando decorre de decisões judiciais que extrapolam parâmetros legislativos previamente estabelecidos. Assim, a preservação do equilíbrio democrático exige que a intervenção estatal no debate eleitoral observe critérios claros, proporcionais e juridicamente definidos.

Desse modo, a compreensão do debate público como elemento estruturante da legitimação democrática impõe cautela na ampliação do controle judicial sobre o discurso eleitoral, especialmente quando tal intervenção se apoia em categorias conceituais abertas ou em interpretações extensivas não previamente definidas pelo legislador. A defesa da integridade do processo eleitoral não autoriza a reconfiguração jurisdicional dos contornos do espaço comunicativo político, sob pena de deslocamento indevido de competências institucionais e de alteração do equilíbrio previsto na Constituição. A preservação da democracia exige, simultaneamente, proteção contra ilícitos claramente delimitados e respeito às condições comunicativas que tornam possível o autogoverno.

2.3 Posição preferencial da liberdade de expressão na ordem constitucional

No interior do constitucionalismo contemporâneo, determinados direitos fundamentais assumem relevância singular em razão de sua função estruturante no regime democrático, circunstância que conduz à formulação da chamada posição preferencial da liberdade de expressão. Essa ideia não implica hierarquia formal entre direitos, mas reconhece que, em contextos de deliberação política, a proteção do discurso ocupa papel decisivo na preservação das condições de autogoverno.

Coadunando com essa perspectiva, Alexander Meiklejohn (1965, p. 27), ao tratar da liberdade de expressão no âmbito da democracia, assegura que “[...] o que é essencial não é que todos possam falar, mas que tudo o que seja relevante à decisão pública possa ser dito”, indicando que o núcleo do direito está diretamente vinculado à formação da vontade coletiva.

Essa preferência funcional decorre do fato de que a limitação do discurso político afeta, simultaneamente, a liberdade individual e o processo democrático como um todo, razão pela qual restrições devem ser analisadas com especial rigor. A tradição constitucional norte-americana desenvolveu a noção de que discursos políticos gozam de proteção reforçada, precisamente porque interferem na escolha de representantes e na fiscalização do poder. Ou seja, “[...] quando o governo restringe a expressão política, ele limita a capacidade dos cidadãos de participar em igualdade no processo coletivo” (Dworkin, 2010, p. 199), revelando que a intervenção estatal nesse campo produz efeitos amplificados.

Ademais, a posição preferencial da liberdade de expressão adquire contornos ainda mais sensíveis no período eleitoral, momento em que a intensidade do debate tende a aumentar e as críticas assumem maior contundência. A Constituição brasileira, ao assegurar a livre manifestação do pensamento e o pluralismo político, indica compromisso normativo com a circulação ampla de ideias, inclusive aquelas que desagradam maiorias circunstanciais. Assim, qualquer restrição ao discurso eleitoral deve ser sustentada por base legal clara e por critérios estritamente delimitados, sob pena de comprometer a igualdade de participação política.

Deve-se considerar, ainda, que a aplicação da posição preferencial não significa tolerância irrestrita a condutas ilícitas, mas exige distinção precisa entre repressão a atos tipificados e ampliação interpretativa que redefine categorias jurídicas por via judicial.

De acordo com Jeremy Waldron (2012), sociedades democráticas podem impor restrições, desde que justificadas por fundamentos normativos consistentes e previamente estabelecidos, reforçando a necessidade de parâmetros legislativos definidos. Nesse ponto, a crítica ao ativismo judicial emerge precisamente quando a delimitação desses parâmetros passa a ser construída predominantemente no âmbito jurisdicional.

A centralidade da liberdade de expressão na ordem constitucional, portanto, impõe que sua restrição seja tratada como exceção cuidadosamente justificada, e não como instrumento flexível de gestão do debate político. A redefinição judicial de seus contornos, sobretudo em matéria eleitoral, altera o equilíbrio institucional previsto pela Constituição e pode produzir efeitos estruturais duradouros sobre o ambiente democrático. A preservação do modelo constitucional exige, por conseguinte, que a proteção da democracia não se converta em fundamento para a expansão ilimitada da jurisdição sobre o espaço público.

3 REGULAÇÃO DO DISCURSO ELEITORAL SOB CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

A crescente intervenção estatal no discurso eleitoral tem se apoiado, com frequência, em categorias jurídicas marcadas por elevado grau de abstração, o que amplia o campo interpretativo das instâncias decisórias e desloca para o plano hermenêutico definições que demandariam maior precisão normativa no âmbito legislativo. Expressões como “discurso de ódio” e “desinformação” passaram a ocupar posição central na agenda regulatória contemporânea, especialmente diante da transformação do ambiente comunicacional digital e da preocupação com a estabilidade institucional dos processos eleitorais. A adoção de conceitos com contornos imprecisos, entretanto, exige cautela, pois a indeterminação semântica pode

servir de fundamento para intervenções extensivas capazes de redefinir os limites do debate político sem parâmetros previamente delimitados.

No debate teórico internacional, Jeremy Waldron argumenta que determinados discursos podem comprometer a dignidade social de grupos vulneráveis ao afetar as condições públicas de respeito recíproco, sustentando que “o problema do *hate speech* está ligado à garantia de um ambiente social no qual todos possam viver com dignidade” (Waldron, 2012, p. 60). Ainda que tal preocupação revele fundamento normativo relevante, a transposição dessas categorias para contextos distintos impõe análise rigorosa de seus contornos e de seus efeitos institucionais. A delimitação do que constitui discurso de ódio varia significativamente entre sistemas jurídicos, refletindo tensões permanentes entre proteção da dignidade e preservação da liberdade política.

No plano constitucional brasileiro, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados para restringir manifestações eleitorais suscita questionamentos quanto aos limites da atuação jurisdicional. Nesse sentido, a limitação do discurso político deve ser interpretada de maneira restritiva e com base legal clara (Sarmiento, 2025), enquanto Ingo Sarlet enfatiza que restrições a direitos fundamentais exigem fundamento normativo adequado e respeito à proporcionalidade (Sarlet, 2024). A ampliação interpretativa desses conceitos, sobretudo quando operada no âmbito judicial, pode conduzir a cenários de expansão decisória que tensionam o equilíbrio institucional previsto na Constituição.

3.1 Construção normativa do chamado discurso de ódio

A noção de “discurso de ódio” consolidou-se no debate jurídico contemporâneo como categoria destinada a delimitar manifestações que, em razão de seu conteúdo discriminatório, possam atingir a dignidade ou a igualdade de determinados grupos sociais, sendo progressivamente incorporada a ordenamentos jurídicos e decisões judiciais em diferentes contextos institucionais. Sua formulação teórica, contudo, não apresenta uniformidade conceitual, variando conforme tradições constitucionais e modelos de proteção da liberdade de expressão, circunstância que revela desde logo a complexidade de sua transposição para o campo eleitoral. A ausência de definição legislativa precisa em muitos sistemas reforça o protagonismo interpretativo das Cortes, ampliando a responsabilidade hermenêutica na delimitação do que se compreende por manifestação ilícita.

Jeremy Waldron (2012) afirma que o dano provocado pelo discurso de ódio não reside apenas na ofensa subjetiva, mas na corrosão das condições públicas de respeito que asseguram

a membros de grupos vulneráveis a garantia de igualdade no espaço social. Esse argumento desloca o debate da esfera individual para a dimensão estrutural da cidadania, fundamentando restrições quando houver ameaça concreta à dignidade social. Não obstante, o próprio autor reconhece que a delimitação dessas hipóteses exige critérios normativos claros e institucionalmente definidos, sob pena de expansão indevida do conceito.

No cenário europeu, a incorporação de normas contra o discurso de ódio foi frequentemente associada à experiência histórica de regimes autoritários e à necessidade de proteção de minorias, o que contribuiu para a adoção de modelos mais restritivos do que aqueles observados na tradição norte-americana.

Segundo Post (2011), a liberdade de expressão em sociedades democráticas está vinculada à preservação do debate público como espaço de formação da opinião coletiva, advertindo que intervenções excessivas podem comprometer essa função estruturante. Essa tensão entre proteção da dignidade e salvaguarda da deliberação pública permanece no centro do debate contemporâneo.

No contexto brasileiro, a utilização da categoria “discurso de ódio” tem sido progressivamente ampliada no âmbito judicial, muitas vezes sem delimitação normativa específica, o que suscita preocupações quanto à previsibilidade jurídica e à reserva legal. Restrições a direitos fundamentais demandam base legislativa adequada e critérios proporcionais (Sarlet, 2024), reforçando que a interpretação judicial não pode substituir a densidade normativa exigida pela Constituição. A expansão conceitual por via hermenêutica pode gerar deslocamento de competência, sobretudo quando aplicada ao discurso político em período eleitoral.

A análise crítica do fenômeno exige distinguir manifestações efetivamente incitadoras de violência ou discriminação de expressões duras, controversas ou retoricamente agressivas que integram o repertório tradicional do debate político. Nesse sentido, a regulação do discurso deve considerar seus efeitos reais e o contexto institucional em que se insere (Sunstein, 2018), evitando generalizações que equiparem crítica política contundente a incitação ilícita. Essa distinção revela-se especialmente sensível no ambiente eleitoral, em que a retórica tende a intensificar-se.

Desse modo, a construção normativa do chamado discurso de ódio, embora fundada em preocupações legítimas com a proteção da dignidade e da igualdade, não pode prescindir de parâmetros legislativos claros e previamente estabelecidos, sob pena de transformar conceito indeterminado em instrumento de ampliação decisória no âmbito jurisdicional. A regulação do discurso eleitoral, quando apoiada em categorias sem densidade normativa suficiente, exige

vigilância hermenêutica para que a proteção da democracia não se converta em mecanismo de redefinição judicial dos limites da liberdade política.

3.2 Desinformação eleitoral no contexto regulatório contemporâneo

A expansão das plataformas digitais alterou profundamente a dinâmica de circulação de informações no período eleitoral, criando ambiente no qual conteúdos podem ser disseminados com velocidade e alcance inéditos, muitas vezes dissociados de critérios tradicionais de verificação jornalística. Nesse cenário, o fenômeno da desinformação passou a ocupar posição central nas preocupações institucionais, sendo frequentemente apontado como ameaça à integridade do processo democrático e à formação livre da vontade do eleitorado. A identificação, contudo, do que constitui desinformação não se revela tarefa simples, pois envolve distinção entre erro, opinião, manipulação deliberada e crítica política, categorias que nem sempre apresentam fronteiras claramente delimitadas.

Cass Sunstein (2018), ao analisar os efeitos da fragmentação informacional nas sociedades contemporâneas, adverte que ambientes comunicacionais altamente segmentados podem gerar “echo chambers” que reduzem a exposição a perspectivas divergentes, contribuindo para polarização e desconfiança institucional. Embora tal diagnóstico evidencie riscos reais ao debate democrático, a resposta regulatória deve ser cuidadosamente calibrada para não converter preocupações legítimas em fundamento para controle excessivo do discurso político. A transposição direta dessas análises para o campo jurídico exige prudência, sobretudo quando se cogita intervenção judicial na definição do conteúdo admissível no debate eleitoral.

A literatura contemporânea também tem destacado que a governança do discurso digital envolve atores privados, como plataformas tecnológicas, cuja atuação influencia decisivamente a circulação de informações. O modelo atual configura uma “*free speech triangle*”, na qual Estado, plataformas e usuários disputam o controle do espaço comunicativo (Balkin, 2018, p. 2005), demonstrando que a regulação da desinformação não se limita à atuação estatal. Nesse contexto, a ampliação da intervenção jurisdicional pode gerar efeitos sistêmicos complexos, especialmente quando decisões judiciais passam a orientar práticas de moderação de conteúdo em escala ampla.

No âmbito constitucional, a repressão à desinformação eleitoral deve observar o princípio da legalidade estrita, sobretudo quando implicar restrições a direitos fundamentais. Limitações à liberdade de expressão devem estar previstas em lei e ser interpretadas de maneira restritiva (Sarmiento, 2016), reforçando a exigência de densidade normativa adequada. A

definição judicial de categorias amplas de desinformação, sem base legislativa clara, pode ampliar o espaço de discricionariedade interpretativa e tensionar o equilíbrio entre os Poderes.

O enfrentamento da desinformação no processo eleitoral constitui, sem dúvida, desafio relevante para a preservação da democracia; entretanto, a solução institucional não pode prescindir de critérios objetivos, previamente definidos e compatíveis com a estrutura constitucional. A proteção da integridade do pleito não autoriza a redefinição hermenêutica expansiva dos limites do discurso político por meio de conceitos abertos, sob pena de se instaurar ambiente de insegurança jurídica e de deslocamento de competências normativas para o âmbito jurisdicional. A reflexão crítica sobre a regulação contemporânea do discurso eleitoral exige, portanto, equilíbrio entre prevenção de abusos e respeito às garantias estruturais da ordem democrática.

4 LIMITES DEMOCRÁTICOS DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA ELEITORAL

A atuação da jurisdição constitucional em matéria eleitoral situa-se em terreno institucional particularmente sensível, pois envolve a tutela da supremacia da Constituição e, simultaneamente, a preservação das condições comunicativas que viabilizam a formação democrática da vontade política. A Constituição atribui ao Poder Judiciário o papel de guardião da ordem constitucional, mas essa função não se confunde com autorização para substituir o legislador na definição dos limites do discurso político, sobretudo quando estão em jogo restrições a direitos fundamentais. A distinção entre controle de constitucionalidade e produção normativa judicial assume relevo especial quando decisões judiciais passam a influenciar diretamente o ambiente deliberativo eleitoral.

O risco de expansão indevida da jurisdição constitucional já havia sido identificado por Alexander Bickel (1986, p. 16), ao tratar da chamada dificuldade contramajoritária, advertindo que o exercício do controle judicial, embora necessário, deve ser realizado com prudência institucional, sobretudo quando envolve matérias diretamente vinculadas à soberania popular. Em período eleitoral, decisões judiciais com efeitos amplos podem repercutir sobre a própria dinâmica da competição política, exigindo cautela redobrada quanto aos seus fundamentos normativos.

A reserva legal constitui baliza essencial nesse contexto, uma vez que a restrição a direitos fundamentais demanda fundamento legislativo claro e previamente estabelecido. Assim, limitações a direitos devem observar critérios de legalidade e proporcionalidade estrita

(Sarlet, 2024), reforçando que a interpretação judicial não pode suplantar a exigência de densidade normativa constitucionalmente imposta. Quando a jurisdição constitucional amplia o alcance de conceitos indeterminados para restringir manifestações políticas, corre-se o risco de deslocamento funcional indevido.

A teoria da separação de poderes, concebida como mecanismo de contenção recíproca entre funções estatais, reforça a necessidade de equilíbrio institucional. A intervenção judicial em matéria eleitoral deve ser compreendida como garantia excepcional contra violações claras à ordem constitucional, não como instrumento ordinário de formulação normativa. A ampliação do protagonismo jurisdicional pode alterar a distribuição de competências prevista pela Constituição, produzindo efeitos sistêmicos duradouros.

Cass Sunstein (2015), ao discorrer sobre o minimalismo judicial, sustenta que decisões mais estreitas e incrementalistas preservam a legitimidade institucional e reduzem o risco de hipertrofia judicial. Essa perspectiva dialoga com a necessidade de autocontenção em temas sensíveis como a regulação do discurso eleitoral, nos quais a intervenção excessiva pode comprometer a própria lógica representativa.

No plano hermenêutico, a crítica ao decisionismo mantém plena atualidade. Nesse contexto, Lenio Streck (2021) fundamenta que a interpretação constitucional deve permanecer vinculada à integridade do sistema jurídico e não pode se converter em exercício voluntarista do intérprete. A utilização expansiva de categorias abertas em decisões eleitorais pode comprometer a previsibilidade normativa e gerar insegurança jurídica.

A preservação da democracia constitucional exige, portanto, equilíbrio entre a proteção da integridade do pleito e o respeito aos limites estruturais da jurisdição. A tutela do processo eleitoral não autoriza a substituição do legislador na definição dos contornos do discurso político. Reconhecer os limites democráticos da jurisdição constitucional em matéria eleitoral representa reafirmação das bases normativas que sustentam o Estado de Direito e a separação de poderes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia constitucional sustenta-se na premissa de que a formação da vontade política depende de um espaço público no qual a circulação de ideias, críticas e dissensos ocorra em condições de liberdade e pluralidade. O debate político, especialmente no período eleitoral, não constitui mero momento retórico da vida institucional, mas elemento constitutivo da legitimidade do poder, pois é por meio dele que se estruturam escolhas coletivas e se definem

rumos governamentais. A proteção da integridade do processo democrático, portanto, deve caminhar ao lado da preservação das condições comunicativas que tornam possível o autogoverno.

A análise desenvolvida demonstrou que a regulação do discurso eleitoral sob categorias como discurso de ódio e desinformação envolve conceitos marcados por indeterminação semântica e forte carga valorativa, cuja aplicação demanda parâmetros normativos claros e previamente definidos. Embora tais categorias tenham surgido a partir de preocupações legítimas com a proteção da dignidade e com a estabilidade institucional, sua utilização ampliada no âmbito jurisdicional pode gerar efeitos que ultrapassam a repressão de ilícitos tipificados, alcançando a redefinição dos contornos do debate político. A ausência de densidade legislativa suficiente amplia o espaço interpretativo judicial e reduz a previsibilidade das decisões.

No que concerne à jurisdição constitucional em matéria eleitoral, verificou-se que o protagonismo judicial, quando exercido com efeitos normativos amplos, tensiona a reserva legal e a separação de poderes, sobretudo em período eleitoral, no qual decisões judiciais podem repercutir diretamente sobre a dinâmica da competição política. A substituição progressiva de escolhas legislativas por construções hermenêuticas amplia a centralidade decisória do Judiciário e pode alterar o equilíbrio institucional previsto na Constituição, produzindo impacto sobre a segurança jurídica e sobre a confiança no processo democrático.

A reflexão empreendida evidencia que a proteção da democracia não pode servir de fundamento para expansão indefinida da jurisdição constitucional na delimitação do discurso político. A preservação do Estado de Direito exige compatibilizar a tutela da lisura eleitoral com o respeito aos limites estruturais da atuação judicial, reafirmando a importância da reserva legal, da proporcionalidade e da autocontenção institucional como garantias da própria legitimidade democrática.

REFERÊNCIAS

BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. **UC Davis Law Review**, v. 51, p. 1149–1210, 2018.

BICKEL, Alexander M. **The Least Dangerous Branch**: The Supreme Court at the Bar of Politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MEIKLEJOHN, Alexander. **Political Freedom**: The Constitutional Powers of the People. New York: Oxford University Press, 1965.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Porto Alegre: L&PM, 2016.

POST, Robert C. Participatory Democracy and Free Speech. **Virginia Law Review**, v. 97, n. 3, p. 477–489, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do “hate speech”. In: SARMENTO, Daniel (org.). **Livres e iguais**: estudos de direito constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SARMENTO, Daniel. **Liberdade de expressão como direito fundamental preferencial prima facie**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic**: Divided Democracy in the Age of Social Media. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SUNSTEIN, Cass R. **Constitutional Personae**: Heroes, Soldiers, Minimalists, and Mutes. New York: Oxford University Press, 2015.

WALDRON, Jeremy. **The Harm in Hate Speech**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012.

JURISPRUDÊNCIA DO TRE-PI
COMENTADA

**ENTRE O IN DUBIO PRO SUFRAGIO E A INTEGRIDADE ELEITORAL:
UMA ANÁLISE DO REENQUADRAMENTO JURÍDICO E DO PADRÃO
INDICIÁRIO DE PROVA NO ARESPE Nº 0600001-83.2021.6.18.0035/PI**

Elimar de Aguiar Franco¹
Cleber de Deus Pereira da Silva²

RESUMO: O artigo analisa a consolidação jurisprudencial relativa à fraude à cota de gênero nas eleições proporcionais no julgamento do AREspE nº 0600001- 83.2021.6.18.0035/PI (Gilbués/PI). Examina-se o contraste entre a decisão do TRE/PI, fundamentada no *in dubio pro suffragio* e na exigência de prova robusta, e o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, por reenquadramento jurídico das premissas fáticas, reconheceu a fraude com base no “tripé indiciário”: votação ínfima, ausência de campanha efetiva e padronização das contas. Sustenta-se que o caso demonstra a transição para um modelo preventivo, no qual o TSE solidifica um *standard* probatório com efeitos pro futuro. O estudo problematiza os limites do reenquadramento jurídico, a ampliação do protagonismo decisório da Corte e o risco de essencialização da candidatura feminina. Conclui-se que, ainda que fortaleça a efetividade do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, a decisão pode afetar a autonomia partidária, a soberania popular e a proporcionalidade institucional.

Palavras-chave: Fraude à cota de gênero. Ativismo judicial. Integridade eleitoral. Representação política.

ABSTRACT: The article analyzes the consolidation of case law concerning fraud in gender quotas in proportional elections, focusing on the judgment in AREspE No. 0600001-83.2021.6.18.0035/PI (Gilbués/PI). It examines the contrast between the decision of the TRE/PI, grounded in the principle of *in dubio pro suffragio* and the requirement of robust evidence, and the understanding of the Superior Electoral Court (TSE), which, through legal reclassification of the established factual premises, recognized the fraud based on the so-called “evidentiary triptych”: negligible vote totals, absence of effective campaign activity, and standardized financial accounts. The study argues that the case demonstrates a shift toward a preventive model, in which the TSE consolidates an evidentiary standard with prospective effects. It further problematizes the limits of legal reclassification, the expansion of the Court’s decisional protagonism, and the risk of essentializing female candidacies. It concludes that, although the ruling strengthens the effectiveness of Article 10, §3, of Law No. 9,504/97, it may affect party autonomy, popular sovereignty, and institutional proportionality.

Keywords: Gender quota fraud. Judicial activism. Electoral integrity. Political representation.

INTRODUÇÃO

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) <https://orcid.org/0000-0002-6148-9108>. <https://lattes.cnpq.br/0610578478568151> . E-mail: elimar.franco@ufpi.edu.br.

Cleber de Deus Pereira da Silva.

² Pós-Doutor em Ciência – Ibero Amerikanisches Institut – Berlin – Alemanha. Coordenador do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE/PPGD/UFPI) e Professor Associado IV do Departamento de Ciência Política (DCP/UFPI) – E-mail: dideus@ufpi.edu.br

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral atinente à cota de representação feminina nas eleições proporcionais firmou-se, nos últimos anos, como o campo mais sensível da Justiça Eleitoral brasileira, gerando debates e suscitando questionamentos. Partindo da determinação de reserva de percentual de candidaturas por gênero (art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97), a Justiça Eleitoral passou a ser protagonista na arquitetura do desenho institucional da competição eleitoral, ocupando posição central não somente na repressão de candidaturas fictícias, mas também na definição dos critérios probatórios e das consequências jurídicas atreladas ao não cumprimento das cotas designadas pela política afirmativa de gênero.

Nesse cenário, o julgamento do AREspE nº 0600001-83.2021.6.18.0035/PI, referente às Eleições Municipais do município de Gilbués/PI no ano de 2020, emerge como caso paradigmático, uma vez que a decisão revela o deslocamento jurisprudencial entre dois polos decisórios: de um lado, a postura do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, que, ainda que tenha reconhecido a existência de fortes indícios de irregularidade, decidiu com base no princípio do *in dubio pro suffragio*, pois considerou que as provas produzidas careciam de robustez; de outro, a posição do TSE, que realocou juridicamente premissas fáticas, reconheceu a fraude e ordenou a cassação integral da chapa proporcional.

O caso pode ser analisado sob três pontos de vista interligados. O primeiro está relacionado à governança eleitoral, compreendida como um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral (Mozafar e Shedler, 2002, p. 7). Já o segundo ponto de vista refere-se ao ativismo judicial, particularmente na adequação jurídica das premissas fáticas como técnica decisória para redefinir o critério de suficiência probatória sem assumir, expressamente, o reexame de fatos. Por último, o terceiro ponto que abrange a teoria da representação política, especialmente a maneira como a jurisprudência eleitoral passa a trabalhar com uma concepção subjacente de representação descritiva feminina, associando a autenticidade da candidatura a determinados padrões de engajamento e desempenho eleitoral.

A partir da observação do iter processual, da *ratio decidendi* e dos fundamentos do julgado, a presente análise objetiva demonstrar que, ainda que a decisão reforce a efetividade da política afirmativa de gênero e constitua um desestímulo a fraudes estruturais, ela, por outro lado, gera questionamentos importantes relativos aos limites da atuação judicial, à centralização decisória na Corte Superior e aos riscos de essencialização da candidatura feminina, especialmente em contextos de desigualdade material e política.

Desse modo, o texto vai além da discussão sobre a correção do resultado do julgamento

e propõe uma reflexão sobre o papel do TSE como ator de governança eleitoral, os contornos do ativismo judicial no controle das cotas de gênero, a sua relação com os princípios da competição eleitoral e os impactos dessa atuação ativa judicial sobre a complexidade e pluralidade da representação democrática no Brasil.

1 A LONGA MARCHA: O ITER PROCESSUAL

A controvérsia tem origem em uma AIME ajuizada contra a chapa proporcional do PP em Gilbués/PI nas Eleições municipais de 2020, sob alegação de fraude às cotas de gênero (art. 10, §3º, da Lei 9.504/97) mediante o lançamento de três candidaturas femininas em tese fictícias. Nesse contexto, a base fática apontada é o “tripé probatório” que consolidado na jurisprudência eleitoral: votação ínfima, padronização/insignificância da movimentação financeira e inexistência de atos efetivos de campanha, especialmente em redes sociais.

Em primeiro grau, a Sentença foi de improcedência uma vez que o magistrado considerou que: A votação inexpressiva, por si só, não comprova fraude; A prestação de contas semelhante não configura automaticamente burla à cota; Houve prova oral indicando realização de campanha; Não se demonstrou candidatura fictícia; A prova produzida foi considerada frágil e insuficiente e, por fim, não restou comprovado reflexo concreto na votação. Em arremate destacou, que a fraude à cota de gênero ocorre quando há candidatura apenas formal, sem intenção real de concorrer, mas isso não ficou demonstrado no caso por provas robustas.

Na sequência, houve recurso e o Tribunal Regional do Piauí (TRE/PI) manteve a improcedência da ação, privilegiando o *in dubio pro suffragio* e entendendo que, ainda que houvesse “fortes indícios”, não havia prova incontroversa da fraude. Por outras palavras, o TRE/PI reconheceu a presença de indícios, porém manteve a improcedência por considerar que a prova não atingiu o grau de robustez exigido para cassar mandatos, aplicando o *in dubio pro suffragio*.

O Ministério Público Eleitoral (MPE-PI) interpôs Recurso Especial Eleitoral (REspE) que foi inadmitido na presidência do TRE/PI e, então, interpôs agravo, provido pelo TSE, que converteu e julgou o próprio recurso especial, modificando o acórdão do TRE-PI e, por consequência, a sentença de primeiro grau, reconhecendo a fraude através de um reenquadramento jurídico das premissas fáticas assentadas no acórdão regional, para isso, afastando o óbice da Súmula 24/TSE.

Ao final, no mérito, o TSE reconheceu a fraude a partir dos seguintes parâmetros: votação ínfima, destacando candidata que não votou em si; ajustes contábeis, isto é, honorários

advocáticos e contábeis mais encargos bancários, “absolutamente idênticos”; a ausência de atos efetivos de campanha pelas candidatas; irrelevância da prova acostada aos autos, isto é, primeiramente, “santinhos” que, isoladamente, ante a possibilidade de serem confeccionados a qualquer tempo, foram tidos como destituídos de força probatória e, por fim, de divulgação pontual por candidato majoritário, que também foi considerada sem força probante.

Em conclusão, o voto do relator com o qual acordaram seus pares se amarra em duas vertentes principais, primeiro o padrão probatório por indícios convergentes, ou seja, a Corte Eleitoral ratifica que a fraude deve ser aferida caso a caso, porém indica uma diretriz de avaliação reiterada: votação ínfima, inexistência de campanha mais contas padronizadas ou zeradas como indicativos de que a candidatura é fictícia. Em segundo lugar, o reenquadramento jurídico sem reexame de prova, uma vez que o relator defende que as premissas fáticas já constariam do acórdão do TRE/PI, inclusive o reconhecimento de “fortes indícios” e a ausência de prova de divulgação nas redes pelas próprias candidatas, de maneira que a conclusão pela fraude seria somente uma subsunção jurídica e não, revisão dos fatos.

O caso do AREspE nº 0600001-83.2021.6.18.0035/PI, iniciado nas eleições de 2020 no município de Gilbués-PI marca um passo importante da jurisprudência do TSE que se solidificou em 2024 através de súmula, estabelecendo parâmetros para a configuração da fraude às cotas de gênero. Trata-se de uma parte importante na construção jurisprudencial que partiu do §3º, do art. 10, da Lei nº 9.504/97 e resultou em uma norma completa sobre essa política afirmativa cristalizada na Súmula 73 do TSE. Esse percurso levanta alguns questionamentos, e este julgado, enquanto parte importante deste caminho, deve ser analisado com a devida criticidade.

2 GOVERNANÇA ELEITORAL: O TSE COMO FORMULADOR DE “POLICY” PROBATÓRIA

Inicialmente, cabe destacar que sob a perspectiva de governança eleitoral, o caso é emblemático, pois o TSE em vez de somente “aplicar a lei”, consolida um regime de incentivos e uma rotina de verificação, isto é, um tripé indiciário para orientar partidos, candidatos, MPE e juízos eleitorais, qual seja: votação inexpressiva ou zerada; ausência de atos efetivos de campanha e irregularidade na prestação de contas. Vale ressaltar que este tripé foi primeiramente descrito em outro precedente do TRE-PI em julgado originado de Valença- PI (AIJE nº 19.392/TSE).

Vale pontuar que essa postura possui ganhos claros, uma vez que desestimula

candidaturas-laranja e a burla estrutural, protege a finalidade teleológica da norma contida no art. 10, §3º da Lei nº 9.504/97 assim como reduz assimetria de *enforcement*, gerando uniformidade nacional.

Entretanto, não se pode olvidar que há custos institucionais importantes, pois ao “codificar” indícios específicos como suficientes para configuração da fraude, o Tribunal arrisca criar uma presunção quase automática de ficticidade quando se repete o padrão factual, transferindo o foco do debate da participação política efetiva das mulheres para uma validação judicial de autenticidade das candidatura por marcadores muito específicos como o uso de redes sociais, gastos, performance eleitoral e etc.

Uma vez que o Tribunal define *ex ante* o que pode ser tido como campanha efetiva e suficiente, assim também, engajamento minimamente verificável, cabe a observação de que essa regulação pode se fazer necessária, mas, por outro lado, é também uma forma de produção normativa pela jurisprudência (*hardening*), típica de cortes com forte centralidade institucional e que pode resultar em postura ativista, podendo afetar dentre outras coisas, a harmonia entre os Poderes da República, a soberania popular e a autonomia partidária (Tate; Vallinder (1995).

Em termos de governança, isso é uma regulação judicial do comportamento partidário, fenômeno que pode ser entendido como o realocamento do papel jurisdicional clássico para uma coordenação normativa, definindo *standards* ex ante, nesse contexto, uma postura típica de cortes com elevada centralidade institucional.

Assim, a atuação do Tribunal Superior Eleitoral, nesse cenário, aproxima-se daquilo que a literatura denomina “*hardening do standard*” (Hirschl 2004), ou seja, a partir de precedentes reiterados, pavimenta-se um roteiro probatório que funciona como guia regulatório para o comportamento partidário no futuro. Enfim, trata-se de estruturar expectativas sistêmicas em um verdadeiro regime de *compliance* eleitoral judicialmente induzido e somente de decidir casos concretos.

Essa dinâmica dialoga com a teoria da judicialização da política e da expansão do poder normativo das cortes constitucionais, analisada, dentre outros, por Hirschl (2004) ao tratar do que chamou de Juristocracia. No plano eleitoral, tal protagonismo judicial ganha especial densidade, dado que incide diretamente sobre o desenho da competição política. Dito de outra forma, a definição judicial do que configura “campanha efetiva” ou “engajamento mínimo verificável” funciona como regulador do acesso às arenas de representação, o que suscita a clássica dificuldade contramajoritária descrita por Bickel (1962) e tensiona a separação de poderes prevista no art. 2º da Constituição de 1988.

Ademais, ao consolidar o tripé indiciário como método inferencial suficiente à cassação

de toda a chapa proporcional, o TSE influencia não apenas a responsabilização individual, mas a própria arquitetura da representação política, com repercussões sobre a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da Constituição) e a autonomia partidária (art. 17 da Constituição).

Em síntese, a jurisprudência paradigmática formada a partir do caso de Valença/PI e ratificada em julgados posteriores como o precedente de Jacobina/BA demonstra que a Corte tem assumido função estruturante na política afirmativa eleitoral, produzindo efeitos sistêmicos que transcendem o caso concreto. Em termos de governança democrática, o desafio consiste em equilibrar a efetividade das cotas, cuja constitucionalidade foi reforçada em decisões do Supremo Tribunal Federal em uma ação conjunta que resultou a cristalização do entendimento na Súmula 73 do TSE, com a preservação de limites institucionais que impeçam a conversão do standard probatório em presunção automática de fraude.

3 ATIVISMO JUDICIAL: A TENSÃO REENQUADRAMENTO VS. REVALORAÇÃO PROBATÓRIA

O debate sobre ativismo judicial no caso examinado tem como principal controvérsia a técnica decisória adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral ao reformar o acórdão do TRE/PI sem declarar sua nulidade e sem, ao menos formalmente, reexaminar provas. Dito de outra maneira, a Corte Superior manteve as premissas fáticas assentadas pelo segundo grau, inclusive reconhecendo a existência de “fortes indícios”, entretanto as ressignificou juridicamente, concluindo pela caracterização da fraude. Desse processo resultou a substituição de uma decisão fundada no *in dubio pro suffragio* por outra ancorada na integridade estrutural do sistema de cotas, a partir do mesmo substrato probatório.

Vale pontuar que, em tese, o reenquadramento jurídico é uma técnica legítima e totalmente compatível com a função uniformizadora das cortes superiores. Nesse sentido, a distinção entre fato e direito franqueia às instâncias superiores redefinirem a qualificação jurídica das premissas estabelecidas pelas instâncias ordinárias, com a condição de não revalorarem as provas. Ocorre que, na prática, há uma zona cinzenta na fronteira entre subsunção e reavaliação.

Sob essa perspectiva, quando o TRE/PI afirma que há indícios, mas não há robustez suficiente para cassação, realiza um juízo de suficiência probatória, por outro lado, quando o TSE, com base nos mesmos elementos, conclui que a fraude está demonstrada, altera precisamente o parâmetro quantitativo necessário para condenar, ou seja, a mudança incide sobre peso decisório e não sobre a existência dos fatos, e é justamente nesse ponto que a tensão

institucional se instala.

Importa pontuar que há estudos que descrevem o fenômeno da Juristocracia, que é, precisamente, o movimento de centralização interpretativa em tribunais de cúpula, que passam a exercer papel estruturante no desenho institucional de políticas públicas (HIRSCHL, 2004). Nessa senda, frise-se, a judicialização da política envolve não apenas a transferência de questões políticas para o Judiciário, mas também a ampliação da margem decisória das cortes na definição de padrões normativos (TATE; VALLINDER, 1995). Assim, cabe enfatizar que, na seara eleitoral, esse protagonismo assume contornos ainda mais densos, uma vez que afeta diretamente a formação da representação política.

A decisão revela uma expansão argumentativa do controle do TSE sobre o mérito fático-probatório, em uma análise sob o enfoque da governança eleitoral. Ora, ainda que a Súmula 24/TSE formalmente vede o reexame de provas, o reenquadramento jurídico redefine o *standard* de suficiência probatória, consolidando um modelo de aferição baseado na convergência indiciária. Portanto, trata-se de movimento semelhante ao que a doutrina constitucional identifica como ativismo estrutural, ou seja, a Corte não reabre o conjunto fático, mas estabelece critérios interpretativos que, na prática, passam a orientar a valoração futura das provas pelas instâncias inferiores.

Essa dinâmica coloca em relevo a clássica dificuldade contramajoritária (BICKEL, 1962), na medida em que a Corte Superior passa a ter a palavra final sobre a medida exata da suficiência probatória apta a justificar a cassação coletiva de mandatos com efeitos prospectivos. Por outras palavras, o TSE, ao reduzir o espaço de deferência ao juízo regional que é mais próximo do contexto fático e da realidade local, reforça a sua função de uniformização nacional, mas também concentra poder decisório sobre matéria sensível à soberania popular.

O que se torna evidente é que o reenquadramento jurídico, embora tecnicamente construído para evitar o estigma do reexame probatório, produz efeitos institucionais bem delineados pois centraliza no TSE a definição do patamar de suficiência da prova e consolida um padrão interpretativo vinculante prospectivo. Em termos de governança, isso equivale à Corte tornar-se instância definidora de Standards probatórios rijos para invalidar resultados eleitorais, deslocando o equilíbrio entre autonomia regional e uniformidade nacional.

Em síntese, nesse contexto, o ativismo se manifesta como opção metodológica por um *enforcement* mais intenso das políticas afirmativas. Nesse sentido, a decisão se orienta no sentido de que em um conflito entre estabilidade do resultado e integridade do sistema de cotas, privilegia-se a segunda dimensão. Portanto, o desafio democrático reside em preservar a

eficácia da política pública sem que o reenquadramento jurídico se converta, na prática, em reavaliação probatória escamoteada, sob pena de erosão do espaço deliberativo das instâncias ordinárias e de hipertrofia funcional do tribunal de cúpula.

4 REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA E INTEGRIDADE DO PROCESSO ELEITORAL: O RISCO DE ESSENCIALIZAÇÃO E O *IN DUBIO PRO SUFRAGIO*

O atual entendimento predominante é de que a justificativa constitucional da política de cotas está na isonomia, na cidadania e no pluralismo (PHILLIPS, 1995). Nesse contexto, as cotas de gênero visam a corrigir um déficit empírico de presença feminina nos parlamentos e, por conseguinte, na política (KROOK, 2009). Isso aproxima a fundamentação de um modelo de representação descritiva, isto é, entende-se que mais mulheres candidatas e/ou eleitas é igual a melhor realização democrática (NORRIS, 2014). Cabe ressaltar que esta é uma das formas de representação, porém não é a única possível (PITKIN, 1967), contudo, este debate não cabe neste momento.

O ponto nodal da questão não é questionar a importância da medida, mas observar que a Justiça Eleitoral passa a policiar a autenticidade da candidatura feminina por sinais externos, como, por exemplo: gastos de campanha, uso de redes sociais, e materiais de convencimento, o que pode reforçar um padrão de “candidata ideal”, que seria visível, midiática, financeiramente estruturada; outro ponto de observação é que as candidaturas de mulheres com baixa inserção digital, menos recursos e redes políticas frágeis podem ser, estruturalmente, mais vulneráveis a serem interpretadas como “fictícias”, especialmente em municípios pequenos, ou seja, corre-se o risco de ir de encontro à interpretação teleológica da política afirmativa em análise.

Dito de outra forma, uma política destinada a ampliar inclusão de mulheres na política pode, se aplicada com crivos rijos de performance, produzir efeitos tangenciais excludentes, deslocando a fronteira entre candidatura real e candidatura fictícia para critérios que reproduzem e reforçam desigualdades materiais e simbólicas. Assim, esse é um ponto em que a crítica ao ativismo se conecta a um debate mais profundo tendo em vista que o Tribunal, ao tutelar a finalidade inclusiva sob parâmetros intransigentes, pode acabar por adotar uma concepção estreita do que é participação política efetiva, aproximando-se de uma representação descritiva meramente idealizada e menos atenta às condições sociais da disputa.

O TRE/PI, em sua decisão, explicitou a centralidade do voto privilegiando *in dubio pro suffragio*. Por outro lado, o TSE deslocou a ênfase para a integridade do processo eleitoral

(BIRCH, 2011) e para o objetivo de impedir a burla, ou seja, considerou mais relevante respeitar o processo em detrimento do princípio constitucional da soberania popular, que privilegia o voto. Esse deslocamento é defensável, porém acentua a face regulatória da decisão, uma vez que o Tribunal se torna guardião de uma integridade que pode justificar medidas maximalistas como a cassação em bloco do DRAP e diplomas.

Nesse contexto, embora seja visível a resistência de partidos e coligações em dar efetividade ao comando contido no Art. 10, § 3º da Lei das eleições (Lei nº 9.504/97), decisões como a que analisamos aqui, demonstram um ativismo de intervenção ideológica em menor grau e, em grau maior, como uma opção institucional por *enforcement* forte, ignorando custos representativos relevantes com a cassação coletiva de chapas.

Quadro 1: comparativo das decisões do TRE-PI e TSE no caso de Gilbués

	ACÓRDÃO Nº 060000183 RECURSO ELEITORAL Nº 0600001- 83.2021.6.18.0035. GILBUÉS/PI (35ª ZONA ELEITORAL) – TRE/PI	TSE (AREspE nº 0600001- 83.2021.6.18.0035/PI)
Eixo de análise	Paradigma do <i>in dubio pro suffragio</i>	Paradigma da integridade eleitoral
Papel institucional da Corte	Deferente à soberania do voto e à decisão de 1º grau; atuação autocontida na valoração probatória.	Corte assumindo papel central na definição do <i>standard</i> nacional de combate à fraude de gênero. Centralizadora.
Principal valor protegido	Sufrágio e estabilidade do resultado eleitoral: prevalência do voto diante da dúvida. Soberania popular	Integridade do processo eleitoral e efetividade das políticas afirmativas de gênero. Postura ativista em prol da política afirmativa
Tratamento da prova	Exigência de prova robusta e inconteste; indícios avaliados como “fortes”, porém insuficientes.	Suficiência probatória por convergência de indícios com base no tripé (votação ínfima + contas idênticas + ausência de campanha efetiva).
Metodologia decisória	Juízo de suficiência probatória negativo, com base no mesmo conjunto fático.	Reenquadramento jurídico das premissas fáticas do TRE, afastando reexame de provas (Súmula 24/TSE). Centralidade da avaliação das provas no TSE.
Concepção de fraude à cota de gênero	Fenômeno excepcional, a ser reconhecido apenas diante de prova direta ou quase inequívoca.	Fenômeno estrutural, detectável por padrões comportamentais reiterados e indícios convergentes. <i>Path dependence</i> . Indica caminhos para o futuro.

Finalidade da norma (art. 10, §3º)	Reconhecida, porém limitada pela tutela do voto (<i>in dubio pro suffragio</i>).	Finalidade afirmativa elevada a parâmetro decisório central, orientando a leitura da prova. Postura ativa da Corte.
Modelo implícito de representação feminina	Modelo plural e indeterminado: baixa votação ou campanha modesta não descaracterizam, por si, a candidatura.	Modelo funcional de autenticidade: espera-se mínimo de engajamento, visibilidade e autonomia de campanha.
Risco institucional detectado	Cassação injusta e instabilidade política local e penalização objetiva.	Perpetuação da burla sistêmica às cotas de gênero. Norma que fica sem efetividade.
Sanção aplicada	Manutenção dos mandatos; preservação do resultado eleitoral.	Cassação do DRAP e diplomas, nulidade dos votos e recálculo dos quocientes, com execução imediata.
Racionalidade decisória	Contenção judicial e deferência às instâncias ordinárias e ao resultado das urnas. Soberania popular.	Intervenção corretiva estrutural, com impacto direto na engenharia eleitoral local. Protagonismo da representação descritiva. Democracia material.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, tem-se como evidenciado que a controvérsia vai além da mera aferição de fraude à cota de representação feminina, revelando uma disputa mais profunda acerca do modelo de governança eleitoral adotado no Brasil, se centralizado ou descentralizado (MARTINS, 2008). Vale destacar que, de um lado, observa-se que o modelo descentralizado é representado pelo TRE/PI e, neste caso, ancorado no *in dubio pro suffragio* e na deferência ao juízo fático das instâncias ordinárias, privilegiando a estabilidade do resultado e a preservação da representação tal como foi definido pelas urnas; De outro, revela-se o modelo centralizado de *enforcement*, consolidado pelo TSE e que assume feição mais interventiva, atribuindo à Corte Superior a função de guardião da finalidade normativa do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, mesmo quando isso implica redimensionar o resultado eleitoral.

Esse contraste revela a tensão estrutural entre governança e representação, ou seja, a proteção do resultado eleitoral, expressão imediata da soberania popular, convive em permanente tensão com a tutela da finalidade teleológica da norma de cotas, voltada à correção de distorções históricas de gênero na política, sob a ótica descritiva da representação.

O deslocamento interpretativo promovido pelo TSE indica a prevalência de uma lógica de integridade estrutural do sistema sobre a preservação pontual do mandato obtido e a soberania popular. Trata-se, na verdade, de opção institucional que redefine prioridades, isto é, não se deve apenas garantir a regularidade formal do pleito, mas também assegurar que o desenho inclusivo previsto em lei produza efeitos concretos.

No plano do ativismo judicial, o caso revela uma mutação relevante do padrão decisório, uma vez que o clássico critério de robustez probatória perde espaço para um *standard* indiciário consolidado pela jurisprudência, que é o tripé formado por votação ínfima, movimentação financeira padronizada e ausência de atos efetivos de campanha. Não se deve ignorar que, ainda que formalmente se afirme a vedação ao reexame de provas (Súmula 24/TSE), o reenquadramento jurídico das premissas fáticas redefine, na prática, o que é suficiente para caracterizar fraude, com relevantes efeitos prospectivos e de direcionamento.

Nesse contexto, a zona cinzenta entre subsunção e reavaliação da prova amplia a margem funcional da Corte Superior, concentrando poderes no vértice da pirâmide jurisdicional e reduzindo o espaço de deferência às cortes regionais, tradicionalmente mais próximas do escólio probatório, evidenciando um movimento de centralização interpretativa e de governança.

Cabe destacar que a transição de um modelo reativo para um modelo preventivo-regulatório significativa, uma vez que, ao consolidar o chamado tripé indiciário como standard operacional, o TSE não apenas decide casos pretéritos, repise-se, mas sinaliza *ex ante* os parâmetros de comportamento partidário aceitáveis. Nesse sentido, a sanção coletiva, cassação do DRAP, nulidade dos votos e recálculo dos quocientes, torna-se instrumento de *policy enforcement* robusto.

Importa pontuar que essa resposta maximalista protege a integridade do processo eleitoral e desestimula fraudes estruturadas, mas, por outro lado, levanta questionamentos quanto à proporcionalidade da resposta institucional, sobretudo pelo impacto direto sobre a representação resultante, autonomia partidária, soberania popular e a estabilidade político-institucional local.

No campo da teoria da representação, observa-se a ascensão da representação descritiva feminina como vetor interpretativo predominante. A jurisprudência passa a operar com determinados marcadores de autenticidade (tripé indiciário) que, muito embora funcionalmente compreensíveis, podem induzir à cristalização de um tipo ideal e, por vezes, irreal de candidatura feminina, sem olvidar a imposição de patamares às candidaturas femininas inexistentes para candidaturas masculinas. Em resumo, o principal risco está na homogeneização de expectativas sobre desempenho eleitoral e engajamento, desconsiderando desigualdades materiais, territoriais e simbólicas que afetam de modo específico as mulheres na política local.

Diante desse cenário, observa-se que as tensões entre a estabilidade do resultado versus integridade estrutural das cotas produzem respostas judiciais assimétricas e revelam o papel do

TSE como ator central na judicialização da política eleitoral no Brasil. A Corte Superior consolida-se como instância de precedentes e de uniformização normativa, redefinindo, em última análise, não apenas critérios probatórios, mas também os próprios contornos da competição democrática.

Por fim, o desafio que emerge da análise do decidido no AREspE nº 0600001-83.2021.6.18.0035/PI (Gilbués/PI), é encontrar um ponto de equilíbrio entre governança centralizada e ativista e autocontenção institucional, de modo que a proteção das ações afirmativas não se converta em padronização excessiva da representação nem em compressão desproporcional da soberania popular e da autonomia partidária, desvirtuando a representação política desejada pelo povo através do voto.

REFERÊNCIAS

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BIRCH, Sarah. **Electoral malpractice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.0600001-83.2021.6.18.0035/PI (Gilbués/PI)**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 12 set. 2023. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n. 0600651-94/BA**. Brasília, DF.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 193-92/PI**. Brasília, DF.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula n. 73**. Brasília, DF, 2024.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MANSBRIDGE, Jane. **Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent “yes”**. The Journal of Politics, Chicago, v. 61, n. 3, p. 628–657, 1999.

MARTINS, Manuel Meirinho. **Representação política, eleições e sistemas eleitorais: Uma introdução**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance: introduction.** International Political Science Review, Thousand Oaks, v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002.

NORRIS, Pippa. **Why electoral integrity matters.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation.** Berkeley: University of California Press, 1967.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.). **The global expansion of judicial power.** New York: New York University Press, 1995.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy.** Oxford: Oxford University Press, 2000.