Publicações da

ESCOLA SUPERIOR DA AGU

INTEGRIDADE ELEITORAL E DEMOCRÁTICA NAS AMÉRICAS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

Grupo de Pesquisa/ESAGU
Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas

Coordenação
João Carlos Souto
Guilherme Pupe da Nóbrega
Allan Titonelli Nunes

Prefácio
Ministro Jorge Messias

ISSN 2525-3298
V. 18 – n. 2 – Brasília-DF – ago./ 2026

Grupo de Pesquisa/ESAGU
PROCESSO ELEITORAL E INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES NAS AMÉRICAS

Escola Superior da Advocacia-Geral da União

AGU ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Publicações da Escola
Superior da AGU

INTEGRIDADE ELEITORAL E DEMOCRÁTICA NAS AMÉRICAS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

revistaagu.agu.gov.br

Volume 18, número 2, Brasília-DF, agosto 2026

COORDENADORES

João Carlos Souto
Procurador da Fazenda Nacional. Diretor-Geral da Escola Superior da Advocacia-Geral da União.

Guilherme Pupe da Nóbrega
Desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Presidente do Colégio Permanente de Juristas da Justiça Eleitoral.

Allan Titonelli Nunes
Procurador da Fazenda Nacional. Coordenador de Formação e Educação Continuada da Escola Superior da Advocacia-Geral da União.

Publicações da Escola Superior da AGU	Brasília	v. 18	n. 2	p. 1-409	agosto 2026

Publicações da Escola Superior da AGU

Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal

SIG – Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 6, lote 800 – Térreo
CEP 70610-460 – Brasília/DF – Brasil.
E-mail: eagu.avaliaeditorial@agu.go.br
© Advocacia-Geral da União – AGU – 2018

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Jorge Rodrigo Araújo Messias

DIREÇÃO-GERAL DA AGU

Flavio José Roman	Advogado-Geral da União Substituto
Clarice Costa Calixto	Procuradora-Geral da União
André Augusto Dantas Motta Amaral	Consultor-Geral da União
Adriana Maia Venturini	Procuradora-Geral Federal
Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda	Secretária-Geral de Contencioso
Heráclio Mendes de Camargo Neto	Corregedor-Geral da Advocacia da União
João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU
Francis Christian Alves Scherer Bicca	Ouvidor da Advocacia-Geral da União

ESCOLA SUPERIOR DA AGU

João Carlos Souto	Diretor-Geral da Escola Superior da AGU Editor-Chefe
Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio	Coordenador-Geral de Pós-Graduação Vice-Editor
Cláudia dos Santos Vieira	Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Editora-Assistente
Lohana Gregorim	Revisora de texto
Walbert Kuhne/Kennedy Costa/Kamilla Souza	Designers/Diagramadores

Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas nos artigos publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Publicações da Escola da AGU / Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. -- Brasília : ESAGU, 2009.

v. ; 23 cm.

Irregular.

ISSN 2236-4374 (versão impressa)

ISSN 2525-3298 (versão on-line)

I. Direito Público. II. Advocacia-Geral da União.

CDD 340 . 5

CDU 34 (05)

Elaborado por Ana Jesuina Rabelo dos Passos – Crb1- 2337

AUTORES

ADRIANA MAIA VENTURINI
Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Foi *Visiting Scholar* no Centro de Governança Econômica Global da School of International and Public Affairs da Universidade de Columbia (Nova Iorque). Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB) e em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Procuradora-Geral Federal.

ALLAN TITONELLI NUNES
Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBABE/FGV). Especialista em Administração Pública pela FGV, em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Pós-Graduação em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador de Formação e Educação Continuada da Escola Superior da Advocacia-Geral da Uunião (ESAGU). Procurador da Fazenda Nacional.

CARLOS AFFONSO LEONY NETO
Pós-doutorando em Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Pós-Graduação em Direito Imobiliário pela UNESA. Bacharel em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Diretor Jurídico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Professor da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FESUDEPERJ), do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), da UNESA e do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (CEPED/UERJ).

CATIA DE O. B. AFFONSO LEONY
Doutoranda em História do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em Educação pela Uiversidade Estácio de Sá (UNESA). Bacharel em Pedagogia e História pela Universidade Gama Filho (UGF). Especialista em Psicopedagogia Clínica pela UGF e em Saúde Mental e Desenvolvimento Humano pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

CLARICE CALIXTO
Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília

(UnB). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Procuradora-Geral da União.

CLÁUDIO DELL'ORTO
Mestre em Criminologia e Direito Penal pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Professor de Direito Digital da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Diretor da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ).

DANIEL GIOTTI DE PAULA
Doutor em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Direito Econômico e Empresarial pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Bacharel em Direito pela UFJF. Professor convidado da Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio e da UERJ. Procurador da Fazenda Nacional.

DANYELLE DA SILVA GALVÃO
Doutora e mestra em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Penal Econômico Internacional pela Universidade de Coimbra (Portugal). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Professora efetiva do Mestrado Profissional do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Juíza substituta do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP).

DELMIRO DANTAS CAMPOS NETO
Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas Barros Melo (FIBAM). Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Pernambuco, Auditor do Pleno do Tribunal de Justiça Desportiva de Pernambuco.

DIOGO RAIS
Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Empresarial pela Universidade São Francisco (USF). Bacharel em Direito pela USF. Professor de Direito Eleitoral e Direito Digital da graduação, do mestrado e doutorado da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ELIAN ARAUJO
Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Mestre em

Derecho Societário, Condumidores y Arbitraje pela Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC, Espanha). Licenciada em Direito Privado pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharela em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas (FBCJ). Professora convidada da pós-graduação em Direito da ULPGC (Espanha). Professora colaboradora de Direito Internacional e Humanos do curso de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF). Coordenadora da Rede Iniciativa Latino-Americana de Direito Sociedade e Cultura (ILADISC). Presidente da Comissão de Direito da Integração do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA

Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Penal pela Universidade de Brasília (UnB). Professor titular de Direito Civil da UERJ e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec). Professor permanente do PPGD da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF/RJ-ES). Desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ). Coordenador da Rede de Juízes de Enlace para a Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. Acadêmico fundador da Academia Brasileira de Direito Civil (ABDC).

GUILHERME PUPE DA NÓBREGA

Pós-doutorado pela Universidade de Granada (Espanha). Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Constituição e Sociedade pelo IDP. Especialista em Direito Constitucional pelo IDP. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Professor de Direito do IDP. Presidente do Colégio Permanente de Juristas da Justiça Eleitoral (COPEJE). Desembargador Titular do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF).

GUSTAVO WESTMANN

Doutor (PhD) em Relações Internacionais pela Universidade Jindal (JGU). Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr), em Política Internacional pela Universidade Luiss Guido Carli (Itália) e em Políticas Públicas pela Universidade de Berkeley (Estados Unidos). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Chefe da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Secretária-Geral da Presidência da República. Diplomata.

HÉLIO JOÃO PEPE DE MORAES
Doutorando em Direito Comercial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas de Vitória (FDV). Juiz Efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES).

MANOELA AUGUSTA MARTINS RODRIGUES DOURADO
Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Aprendizado e Pesquisa Jurídica (IBAPEJ). Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Ouvidora-Geral e Ouvidora da Mulher do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ). Desembargadora do TRE/RJ.

MARCIO VIEIRA SANTOS
Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Doutor e mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito Internacional pelo Comite Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Pós-Graduação em Magistério Superior em Direito e em Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Tributário pela UNESA. Bacharel em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas (FBCJ). Professor de Direito da Fundação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, da Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro e da Universidade Candido Mendes. Professor adjunto das Faculdades Associadas de Ariquemes. Professor auxiliar da UNESA. Diretor acadêmico-executivo do Centro de Estudos Políticos, Jurídicos e Sociais (CEPJUS).

MARGARETE COELHO
Doutora em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), e em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Direito pela UFPI.

MARIA STEPHANY DOS SANTOS
Mestranda em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE). Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Caruaru (FADICA).

NINA BEATRIZ STOCCO RANIERI
Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Livre-docência pela USP. Mestra e bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora titular da Faculdade de Direito da USP. Coordenadora da Cátedra Unesco de Direito à Educação.

RODRIGO MAIA ROCHA
Doutorando e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em em Ciências Criminais e em Direito Processual Civil pela Universidade Ceuma (UNICEUMA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procurador do Estado do Maranhão.

SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA
Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Direito Econômico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (URFJ). Bacharel em Direito pela UFF. Professor da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Procurador Federal aposentado.

VLADIMIR BELMINO DE ALMEIDA
Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Gestão de Processos Empresariais para a Qualidade pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Direito pela UFF. Docente de Direito Civil da Faculdade Seama.

SUMÁRIO

PREFÁCIO *13*

APRESENTAÇÃO *15*

INTRODUÇÃO *17*

CAPÍTULO 1: Fundamentos da integridade eleitoral e democrática

Integridade democrática: proposta de definição
Democratic integrity: proposed definition
Vladimir Belmino de Almeida *23*

Jurisdição constitucional líquida e consequencialismo democrático
Liquid constitutional jurisdiction and democratic consequentialism
Guilherme Pupe da Nóbrega *37*

O dilema temporal da democracia
Democracy's temporal dilemma
Margarete Coelho *49*

Estados iliberais e a ideia atual de Estado democrático
Illiberal states and the current idea of the democratic state
Nina Beatriz Stocco Ranieri *71*

Do constitucionalismo liberal ao social-democrático contemporâneo: aspectos da dinâmica estrutural reformista dos direitos políticos-eleitorais no país diante dos 60 anos do Código Eleitoral e a estética constitucional
From liberal constitutionalism to contemporary social democracy: aspects of the structural reformist dynamics of political and electoral rights in the country in light of the 60th anniversary of the Electoral Code and constitutional aesthetics
Marcio Vieira Santos *99*

Captação ilícita de sufrágio, *lawfare* eleitoral e indução: limites probatórios e integridade democrática
Illegal vote solicitation, electoral lawfare and inducement: evidentiary limits and democratic integrity
Hélio João Pepe de Moraes *129*

Da inelegibilidade superveniente ao controle preventivo da elegibilidade: a nova racionalidade do Sistema Eleitoral Brasileiro
From supervening ineligibility to preventive eligibility control: the new rationality of the Brazilian electoral system
Maria Stephany dos Santos

Delmiro Dantas Campos Neto *147*

CAPÍTULO 2: Desinformação, redes sociais e inteligência artificial: ameaças e regulação

Influenciadores digitais, desinformação e democracia: desafios para a regulação eleitoral no Brasil
Digital influencers, disinformation, and democracy: challenges for electoral regulation in Brazil
Allan Titonelli Nunes
Daniel Giotti de Paula *169*

A democracia sob cerco: polarização, desinformação e a reação à ofensiva autoritária nas eleições de 2026
Democracy under siege: polarization, disinformation and the reaction to the authoritarian offensive in the 2026 elections
Gustavo Westmann *189*

O espectro algorítmico no processo eleitoral: a erosão da vontade popular na era do capitalismo de vigilância e a necessária reafirmação da substância política
The algorithmic spectrum in the electoral process: the erosion of popular will in the age of surveillance capitalism and the necessary reaffirmation of political substance
Carlos Affonso Leony Neto
Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Catia de O. B. Affonso Leony *207*

*Fake new*s como problema jurídico e seu método de verificação judicial
Fake news as a legal issue and its method of judicial verification
Diogo Rais *235*

A legislação eleitoral e a atuação administrativa da justiça eleitoral em casos de desinformação, notícias fraudulentas, discursos de ódio e antidemocráticos em proteção à liberdade de escolha do eleitorado
Electoral legislation and the regulatory role of the electoral justice system in addressing disinformation, fake news, hate speech, and anti-democratic speech to safeguard voters' freedom of choice
Danyelle da Silva Galvão *251*

Algumas aproximações acerca da constitucionalidade do controle da desinformação on-line por meio das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral
Some approaches to the constitutionality of the control of online disinformation through the resolutions of the Superior Electoral Court
Rodrigo Maia Rocha *271*

A jurisprudência da crise e a defesa da democracia: os limites da liberdade de expressão na era da desinformação
The jurisprudence of crisis and the defense of democracy: the limits of freedom of expression in the age of disinformation
Manoela Augusta Martins Rodrigues Dourado *295*

CAPÍTULO 3: Respostas institucionais, inclusão e diálogo na defesa da integridade eleitoral e democrática

A Advocacia-Geral da União como pilar da integridade democrática: a defesa institucional do Estado de Direito brasileiro frente à desinformação
The Attorney General´s Office as a pillar of democratic integrity: the institutional defense of the Brazilian rule of law in the face of disinformation
Adriana Maia Venturini
Clarice Calixto *315*

Os desafios da atuação da Advocacia-Geral da União em defesa das políticas públicas, da soberania popular e da política externa de estado
The challenges of the Attorney General's Office in defending public policies, popular sovereignty and state foreign policy
Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna *341*

Política externa, eleições e comunidades epistêmicas: a cooperação acadêmica na defesa da democracia na América Latina
Foreign policy, elections and epistemic communities: academic cooperation in the defense of democracy in latin america
Élian Araujo *363*

Astroturfing como estratégia de pressão política nas convenções partidárias brasileiras
Astroturfing as a political pressure strategy in Brazilian party conventions
Cláudio dell'Orto *377*

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS *397*

APRESENTAÇÃO DO GRUPO DE PESQUISA "PROCESSO ELEITORAL E INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES NAS AMÉRICAS" *399*

PREFÁCIO

A democracia não é uma conquista estática. É uma construção permanente, que exige vigilância constante, coragem institucional e disposição genuína para o diálogo. É nesse espírito que a Advocacia-Geral da União (AGU), ao longo dos últimos anos, tem assumido com determinação o papel que a Constituição de 1988 lhe reservou, representando juridicamente a União, mas também como guardiã ativa do Estado Democrático de Direito.

O cenário que motivou as iniciativas aqui descritas é conhecido e preocupante. O mundo atravessa um período de intensa polarização política, de descrença crescente nas instituições e de disseminação sistemática de desinformação. As novas tecnologias, que poderiam ter se tornado instrumentos plenos de realização dos ideais iluministas de racionalidade e tolerância, têm sido também utilizadas para radicalizar, dividir e enfraquecer os alicerces da convivência democrática. Esse fenômeno não é exclusividade brasileira, sendo uma ameaça global.

Foi diante desse diagnóstico que a AGU, sob minha gestão, construiu uma agenda institucional voltada à defesa concreta da democracia. Criamos a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia, o Observatório da Democracia, entre outras iniciativas. Essas ações não nasceram de um impulso isolado. Nasceram da compreensão de que a defesa da democracia é uma missão intrínseca à AGU, como afirmei desde o primeiro dia de minha posse.

Entre essas iniciativas, destaca-se com especial relevância a criação, pela Escola Superior da AGU (ESAGU), do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas", instituído pela Instrução Normativa ESAGU/AGU n. 10, de 19 de novembro de 2024, sob a coordenação do Procurador da Fazenda Nacional João Carlos Souto, Diretor-Geral da ESAGU, jurista de reconhecida produção intelectual e liderança institucional. O Grupo nasceu com o propósito de promover o estudo, o debate qualificado e a apresentação de propostas voltadas à integridade do processo eleitoral e à defesa da democracia nas Américas, em um momento em que esses valores precisam ser reafirmados com mais vigor do que nunca.

Em pouco tempo de existência, o Grupo já demonstrou a vitalidade e a seriedade de sua proposta. Reuniu pesquisadores, magistrados, membros do Ministério Público, advogados públicos e estudiosos em quatro encontros de alto nível. Essa trajetória revela a compreensão de que os desafios à integridade eleitoral não se resolvem em fronteiras nacionais, e que o

intercâmbio de experiências e práticas entre países é parte indispensável da resposta institucional adequada.

A presente obra é o resultado natural desse percurso. Reúne artigos de juristas, pesquisadores e operadores do Direito que, a partir de distintas perspectivas teóricas e práticas, oferecem reflexões sobre os grandes temas que hoje desafiam a integridade democrática.

Esta obra é um produto do esforço coletivo do Grupo de Pesquisa e uma contribuição concreta ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral e da cultura democrática nas Américas. Ela chega a público num momento em que o Brasil e seus vizinhos precisam, com urgência, de mais conhecimento, mais diálogo e mais instituições comprometidas com a verdade e com o voto.

A Advocacia-Geral da União seguirá firme nesse compromisso. A defesa da Constituição, da soberania popular e da integridade das eleições não é uma agenda conjuntural. É uma missão permanente, que se renova a cada ciclo eleitoral, a cada ameaça à ordem democrática, e a cada iniciativa como esta que ora se apresenta ao leitor.

Que esta obra inspire debates, oriente decisões e fortaleça as instituições que, dia após dia, sustentam a democracia que construímos juntos.

Jorge Rodrigo Araújo Messias

Advogado-Geral da União. Doutor e mestre pela Universidade de Brasília (UnB). Foi Professor Colaborador da UnB, Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, Consultor Jurídico do Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Procurador do Banco Central do Brasil. É Procurador da Fazenda Nacional.

APRESENTAÇÃO

Em um tempo de profundas transformações e desafios sem precedentes, a garantia da integridade eleitoral e democrática emerge como imperativo inadiável para a estabilidade e o progresso de nossas nações. O cenário político global, e em particular o das Américas, tem sido marcado por uma crescente polarização, pela tentativa de descrença nas instituições e pela disseminação massiva de desinformação, fenômenos que ameaçam os alicerces do Estado Democrático de Direito e a própria soberania popular.

Foi com a consciência dessa realidade complexa que a Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU), por meio da Instrução Normativa ESAGU/AGU n. 10, de 19 de novembro de 2024, instituiu o Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas". Desde sua concepção, este Grupo tem se dedicado a ser um espaço privilegiado de diálogo, reflexão e cooperação, reunindo mentes brilhantes e comprometidas dos setores público e privado. Nosso objetivo primordial é fomentar o estudo aprofundado, o debate construtivo e a proposição de soluções jurídicas e institucionais que fortaleçam a legitimidade dos processos eleitorais e a resiliência das democracias em nossa região.

Ao longo de suas quatro reuniões – realizadas no Rio de Janeiro, em Brasília, em São Paulo (na histórica Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo – USP) e em Santiago do Chile –, o Grupo de Pesquisa consolidou-se como um fórum essencial para a troca de experiências e a construção de conhecimento. Contamos com a valiosa participação de juristas, acadêmicos e representantes de órgãos eleitorais do Brasil, Peru e Chile, que trouxeram perspectivas ricas sobre temas cruciais: o combate à desinformação e às *fake news*, a urgente regulação das redes sociais e o impacto da inteligência artificial nas eleições, os limites da judicialização do processo eleitoral, a importância da inclusão e representatividade, e o papel inarredável das instituições na garantia da lisura e legitimidade dos pleitos.

Esta publicação é o testemunho e o fruto desse esforço coletivo. Ele reúne 18 artigos de alta qualidade, elaborados por autores que não apenas participaram ativamente de nossos debates, mas que também são referências em suas respectivas áreas. Os textos aqui compilados aprofundam as discussões sobre os dilemas do Estado Democrático de Direito, oferecendo análises críticas e proposições inovadoras que são vitais para o aprimoramento de nossas práticas democráticas.

A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio de iniciativas como o Observatório da Democracia, a Procuradoria de Defesa da Democracia e o curso "Democracia e Combate à Desinformação", tem reafirmado

seu compromisso inabalável com a proteção das liberdades públicas e o fortalecimento das instituições brasileiras. A defesa da integridade eleitoral é, hoje, uma das tarefas centrais da Advocacia Pública, pois, sem confiança no processo, não há democracia que se sustente.

Esta obra não se limita a diagnosticar os problemas modernos que afligem as eleições; ela se propõe, sobretudo, a iluminar caminhos e a apresentar soluções. Ao congregar a expertise de diversos pensadores e profissionais do Direito, este volume oferece uma contribuição significativa para o debate público e acadêmico, reforçando a convicção de que a defesa da integridade eleitoral e democrática é uma tarefa contínua, compartilhada e essencial para o futuro de nossas nações.

Que esta publicação sirva como uma ferramenta inspiradora para todos aqueles que, como nós, acreditam na força da democracia e trabalham incansavelmente para sua perene consolidação.

João Carlos Souto
Procurador da Fazenda Nacional. Diretor-Geral da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Coordenador-Geral do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas". Professor de Direito Constitucional. Doutor "*Summa Cum Laude*" em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Pesquisador visitante no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Alemanha).

Guilherme Pupe da Nóbrega
Desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF). Presidente do Colégio Permanente de Juristas da Justiça Eleitoral (COPEJE). Professor de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-doutorado pela Universidade de Granada (Espanha). Doutor e mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Allan Titonelli Nunes
Procurador da Fazenda Nacional. Coordenador de Formação e Educação Continuada da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Membro da Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral (ABRADEP). MBA e mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).

INTRODUÇÃO

No cenário político contemporâneo, observamos um panorama complexo, marcado por intensa polarização, desafios à credibilidade das instituições e uma crescente tentativa de descrença no sistema judicial. É nesse contexto de transformações e incertezas que a disseminação da desinformação emerge como um dos maiores riscos à integridade democrática, minando a confiança pública e ameaçando a soberania popular.

Diante dessa realidade, a Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU), por meio da Instrução Normativa ESAGU/AGU n. 10, de 19 de novembro de 2024, instituiu o Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas". Esse Grupo nasceu com o propósito de ser um espaço de escuta, reflexão e cooperação, reunindo autoridades e especialistas dos setores público e privado com objetivos convergentes: estudar, debater e propor soluções para o fortalecimento do processo eleitoral e a defesa da integridade das instituições democráticas em nossa região. Sua finalidade alinha-se diretamente com uma das prioridades estratégicas da Advocacia-Geral da União (AGU), que é a criação de mecanismos robustos de defesa da democracia e o fomento de um diálogo franco e construtivo com todos os atores envolvidos.

Desde sua criação, o Grupo de Pesquisa tem promovido uma série de encontros e seminários de alto nível, que se tornaram fóruns essenciais para aprofundar a compreensão de desafios e oportunidades que se apresentam. As reuniões, realizadas em importantes centros de debate como Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo (na tradicional Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo – USP) e Santiago do Chile, contaram com a participação de juristas, acadêmicos e representantes de órgãos eleitorais do Brasil e de países como Peru e Chile. Esses eventos permitiram a troca de experiências valiosas sobre temas cruciais, como o combate à desinformação, a regulação das redes sociais, o impacto da inteligência artificial nas eleições, a judicialização do processo eleitoral, a importância da inclusão e representatividade, e o papel das instituições na garantia da lisura e legitimidade dos pleitos.

Esta publicação é o resultado direto desse esforço coletivo e contínuo. Ele compila 18 artigos cuidadosamente selecionados, produzidos por renomados autores que participaram ativamente dos debates do Grupo de Pesquisa. Os textos aqui reunidos aprofundam as discussões sobre os dilemas do Estado Democrático de Direito, oferecendo análises críticas e proposições inovadoras. A obra está organizada em três capítulos principais, que buscam cobrir os eixos temáticos mais relevantes identificados ao longo da pesquisa.

O Capítulo 1, "Fundamentos da integridade eleitoral e democrática", estabelece a base conceitual, explorando os pilares da integridade eleitoral e democrática, assim como os limites da atuação judicial. Artigos como *Integridade democrática: proposta de definição* de Vladimir Belmino de Almeida; *Jurisdição constitucional líquida e consequencialismo democrático* de Guilherme Pupe da Nóbrega; *O dilema temporal da democracia* de Margarete Coelho; *Estados iliberais e a ideia atual de Estado Democrático* de Nina Beatriz Stocco Ranieri; *Do constitucionalismo liberal ao social-democrático contemporâneo: aspectos da dinâmica estrutural reformista dos direitos políticos-eleitorais no país diante dos 60 anos do Código Eleitoral e a estética constitucional* de Marcio Vieira Santos; *Captação ilícita de sufrágio, lawfare eleitoral e indução: limites probatórios e integridade democrática* de Hélio João Pepe de Moraes; e *Da inelegibilidade superveniente ao controle preventivo da elegibilidade: a nova racionalidade do Sistema Eleitoral Brasileiro* de Maria Stephany dos Santos e Delmiro Dantas Campos Neto, contribuem para uma compreensão aprofundada dos alicerces que sustentam um sistema democrático saudável.

O Capítulo 2, "Desinformação, redes sociais e inteligência artificial: ameaças e regulação", mergulha nos desafios contemporâneos. Ele aborda a proliferação de *fake news*, o papel das plataformas digitais e da inteligência artificial na formação da opinião pública e no processo eleitoral e nas políticas públicas, bem como a urgência de sua regulação. Contribuições como *Influenciadores digitais, desinformação e democracia: desafios para a regulação eleitoral no Brasil* de Allan Titonelli Nunes e Daniel Giotti de Paula; *A democracia sob cerco: polarização, desinformação e a reação à ofensiva autoritária nas eleições de 2026* de Gustavo Westmann; *O espectro algorítmico no processo eleitoral: a erosão da vontade popular na era do capitalismo de vigilância e a necessária reafirmação da substância política* de Carlos Affonso Leony Neto, Guilherme Calmon Nogueira da Gama e Catia de O. B. Affonso Leony; *Fake news como problema jurídico e seu método de verificação judicial* de Diogo Rais; *A legislação eleitoral e a atuação administrativa da justiça eleitoral em casos de desinformação, notícias fraudulentas, discursos de ódio e antidemocráticos em proteção à liberdade de escolha do eleitorado* de Danyelle Galvão; *Algumas aproximações acerca da constitucionalidade do controle da desinformação on-line por meio das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral* de Rodrigo Maia Rocha; e *A jurisprudência da crise e a defesa da democracia: os limites da liberdade de expressão na era da desinformação* de Manoela Augusta Martins Rodrigues Dourado, oferecem perspectivas essenciais sobre esses fenômenos.

Por fim, o **Capítulo 3, "Respostas institucionais, inclusão e diálogo na defesa da integridade eleitoral e democrática"**, examina a atuação proativa das instituições na proteção do sistema eleitoral e democrático, as estratégias de combate à desinformação e a importância da

inclusão de minorias e do diálogo interinstitucional e internacional. Artigos como *A Advocacia-Geral da União como pilar da integridade democrática: a defesa institucional do Estado de Direito brasileiro frente à desinformação"* de Adriana Maia Venturini e Clarice Calixto; O*s desafios da atuação da Advocacia-Geral da União em defesa das políticas públicas, da soberania popular e da política externa de Estado* de Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna; e *Política externa, eleições e comunidades epistêmicas: a cooperação acadêmica na defesa da democracia na América Latina* de Elian Araujo; *Astroturfing como estratégia de pressão política nas convenções partidárias brasileiras* de Cláudio dell'Orto demonstram o compromisso com a construção de um ambiente democrático mais justo e resiliente.

Este volume não se limita a diagnosticar problemas; ele busca, sobretudo, apontar caminhos e soluções. Ao reunir a expertise de diversos pensadores e profissionais do Direito, a obra oferece uma contribuição significativa para o debate público e acadêmico, reforçando a convicção de que a defesa da integridade eleitoral e democrática é uma tarefa contínua e compartilhada, essencial para o futuro de nossas nações.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DA INTEGRIDADE ELEITORAL E DEMOCRÁTICA

INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA: PROPOSTA DE DEFINIÇÃO

DEMOCRATIC INTEGRITY: PROPOSED DEFINITION

Vladimir Belmino de Almeida[1]

1 Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Gestão de Processos Empresariais para a Qualidade pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Direito pela UFF. Docente de Direito Civil da Faculdade Seama.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Fundamentos conceituais: a União entre integridade e democracia. 1.1. A essência da integridade: totalidade, retidão e incorruptibilidade. 1.2. A democracia para além do voto: um regime de contenções e garantias. 2. O arcabouço teórico internacional: ferramentas para diagnosticar a saúde democrática. 2.1. Pippa Norris e a integridade do ciclo eleitoral. 2.2. Levitsky e Ziblatt e a erosão das normas informais. 2.3. Carlos Blanco de Morais e o papel da justiça constitucional. 3. Por uma definição dogmática e integridade democrática. 3.1. A proposta de definição expandida. 3.2. Os elementos essenciais da integridade democrática. 4. A jurisprudência em ação: a defesa da integridade democrática pelo STF e TSE. 4.1. A guerra contra a desinformação: protegendo a "higidez do ambiente informativo". 4.2. O combate ao abuso de poder e ao desvio de finalidade. 4.3. A defesa das instituições e os limites da liberdade de expressão. Conclusão. Referências

RESUMO: Este artigo aborda o conceito de integridade democrática, um termo de crescente relevância no discurso jurídico-político brasileiro, mas que ainda carece de uma definição dogmática consolidada. Partindo de uma análise etimológica e filosófica, o texto explora as contribuições de doutrinadores internacionais como Pippa Norris, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, para, então, propor uma definição robusta e multifacetada, adequada ao contexto constitucional brasileiro. A pesquisa aprofunda-se na análise de como os tribunais superiores, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), têm aplicado e protegido a integridade democrática na prática, especialmente em face de ameaças contemporâneas como a desinformação, as *fake news*, o abuso de poder e os ataques às instituições. Por meio do estudo de casos emblemáticos, como a AIJE 0600814-85, a ADI 7.261 e o Inq 4.923, o artigo demonstra como a jurisprudência tem sido fundamental para dar contornos práticos ao conceito, defendendo ativamente os pilares do Estado Democrático de Direito. Conclui-se pela urgência da consolidação doutrinária do termo, não apenas como um avanço acadêmico, mas como uma ferramenta essencial para a segurança jurídica e a defesa institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade democrática. Estado Democrático de Direito. Desinformação. Abuso de poder. Jurisprudência. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Superior Eleitoral.

ABSTRACT: This article addresses the concept of democratic integrity, a term of growing relevance in the Brazilian legal-political discourse, which still lacks a consolidated dogmatic definition. Starting from an etymological and philosophical analysis, the text explores the contributions of international scholars such as Pippa Norris, Steven Levitsky, and Daniel Ziblatt, to then propose a robust and multifaceted definition suitable for the Brazilian constitutional context. The research delves into the analysis of how the superior courts, notably the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Electoral Court (TSE), have applied and protected democratic integrity in practice, especially in the face of contemporary threats such as disinformation, fake news, abuse of power, and attacks on institutions. Through the study of emblematic cases, such as AIJE 0600814-85, ADI 7.261, and Inq 4.923, the article demonstrates how jurisprudence has been fundamental in giving practical contours to the concept, actively defending the pillars of the Democratic State of Law. It concludes on the urgency of the doctrinal consolidation of the term, not only as an academic advance but as an essential tool for legal certainty and institutional defense.

KEYWORDS: Democratic Integrity. Democratic State of Law. Disinformation. Abuse of power. Jurisprudence. Supreme Federal Court. Superior Electoral Court.

INTRODUÇÃO

O debate público e jurídico no Brasil tem sido marcado, nos últimos anos, pela ascensão de um vocábulo de notável força simbólica: integridade democrática. Sua presença é constante em discursos de autoridades, peças processuais, relatórios de organismos internacionais e, de forma cada vez mais decisiva, na fundamentação de julgados dos nossos tribunais superiores. A frequência de seu uso, como destacado na proposta original deste texto, sinaliza um compromisso coletivo com a saúde do regime democrático, a lisura dos processos de escolha popular e a estabilidade das instituições que sustentam o Estado de Direito.

Contudo, emerge um paradoxo: enquanto a expressão se populariza, sua substância conceitual permanece fluida e dispersa. A ausência de uma definição dogmática consolidada na doutrina jurídica pátria gera uma perigosa lacuna. O que exatamente se entende por "integridade democrática"? Quais são seus elementos constitutivos? Como aferir sua violação de maneira objetiva? A falta de respostas claras a essas perguntas não representa apenas um vácuo acadêmico, mas um risco real à segurança jurídica, abrindo margem para o uso meramente retórico do termo ou, pior, para sua aplicação arbitrária em decisões de grande impacto.

Este artigo, originado como uma contribuição para os debates promovidos pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU) sobre os desafios ao ambiente democrático, aceita o desafio de ir além de uma análise preliminar. O objetivo é expandir e aprofundar a reflexão, aproveitando a estrutura e as referências do texto inicial, mas robustecendo-as com uma pesquisa mais densa e uma análise crítica da jurisprudência recente. Propõe-se, assim, a construção de uma definição mais elaborada de integridade democrática, ancorada em fundamentos filosóficos, na doutrina internacional e, crucialmente, na realidade constitucional brasileira.

Para tanto, o percurso argumentativo seguirá os seguintes passos: primeiramente, uma desconstrução etimológica e filosófica dos termos "integridade" e "democracia", buscando sua essência para a aplicação no campo político-jurídico. Em seguida, um aprofundamento nas contribuições teóricas de autores como Pippa Norris (2014), Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), que oferecem ferramentas analíticas indispensáveis para compreender as dinâmicas de manutenção e erosão da democracia. A partir desse alicerce, será proposta uma definição dogmática de integridade democrática, desdobrada em seus elementos essenciais.

O coração deste trabalho, contudo, reside na análise de como o Poder Judiciário brasileiro, em especial o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tem atuado como um verdadeiro laboratório de concretização desse conceito. Por meio do estudo de decisões paradigmáticas, demonstraremos como a jurisprudência tem transformado a integridade democrática de um ideal abstrato em um bem jurídico tutelável e ativamente defendido contra as ameaças mais prementes do nosso tempo: a desinformação, o abuso de poder e os ataques sistemáticos às instituições.

Ao final, espera-se oferecer uma contribuição substancial para a consolidação de um conceito que é, hoje, central para a defesa do Estado Democrático de Direito no Brasil.

1. FUNDAMENTOS CONCEITUAIS: A UNIÃO ENTRE INTEGRIDADE E DEMOCRACIA

A construção de um conceito jurídico sólido exige, como passo preliminar, a análise rigorosa dos vocábulos que o compõem. A expressão "integridade democrática" funde dois termos de profunda densidade filosófica e política.

1.1. A essência da integridade: totalidade, retidão e incorruptibilidade

O termo "integridade" deriva do latim *integritate*, que designa a qualidade daquilo que está "inteiro", "completo", "intacto". Em sua acepção primária, refere-se a um estado de totalidade e coesão, no qual nenhuma parte

essencial está faltando ou está corrompida. Quando transposto do mundo físico para o campo da ética e da moral, o conceito assume a conotação de retidão, honestidade e probidade. Uma pessoa íntegra é aquela cuja conduta é consistente com seus valores, que age de forma transparente e cuja palavra corresponde às suas ações.

A citação do imperativo categórico de Immanuel Kant (2009) "Tudo o que não puder contar como faz, não faça!" é particularmente feliz, pois captura a dimensão pública da integridade. A ação íntegra é aquela que pode ser submetida ao escrutínio público sem contradição ou vergonha. Ela se universaliza como princípio de conduta.

Aplicar essa noção a um sistema complexo como a democracia implica concebê-la como um organismo cujas partes – instituições, normas, procedimentos e atores – devem funcionar em harmonia com os princípios que a definem. A integridade de um sistema democrático depende, portanto, da conduta íntegra de cada um de seus componentes. Uma falha em uma das partes compromete a integridade do todo. A corrupção de um processo, a captura de uma instituição ou a violação de uma norma fundamental são feridas no corpo da democracia, que minam sua coesão e sua legitimidade.

1.2. A democracia para além do voto: um regime de contenções e garantias

Da mesma forma, a compreensão de "democracia" não pode se limitar à sua origem etimológica de "poder do povo" (*demos* + *kratos*). A democracia contemporânea, especialmente a que se consolidou no constitucionalismo do pós-guerra e que inspira a Constituição brasileira de 1988, é muito mais do que o simples governo da maioria. Trata-se de uma democracia constitucional, que se assenta sobre um tripé: soberania popular, limitação do poder e direitos fundamentais.

A soberania popular, exercida pelo sufrágio universal, é a fonte de legitimidade do poder, mas não é uma fonte de poder ilimitado. A vontade da maioria não pode suprimir os direitos das minorias, abolir as regras do jogo democrático ou destruir as instituições que garantem a própria alternância de poder. É aqui que entram os outros dois pilares: a limitação do poder, materializada na separação de poderes, no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) e no império da lei (*rule of law*); e a intangibilidade dos direitos fundamentais, que formam uma esfera de proteção do indivíduo contra o arbítrio do Estado e das próprias maiorias.

Portanto, a integridade democrática não se refere apenas à integridade do processo de escolha popular (as eleições), mas à integridade de todo o arranjo institucional que garante que o poder, uma vez constituído, seja

exercido dentro de limites estritos e com respeito absoluto aos valores fundamentais da sociedade.

2. O ARCABOUÇO TEÓRICO INTERNACIONAL: FERRAMENTAS PARA DIAGNOSTICAR A SAÚDE DEMOCRÁTICA

A ciência política contemporânea oferece um vasto ferramental para analisar a qualidade e a resiliência dos regimes democráticos. Três contribuições, citadas no texto original, são particularmente úteis para dar substância ao conceito de integridade democrática.

2.1. Pippa Norris e a integridade do ciclo eleitoral

A professora de Harvard, Pippa Norris (2014), em sua obra seminal *Why Electoral Integrity Matters*, argumenta que a integridade eleitoral é o coração da governança democrática. Ela propõe uma abordagem abrangente, que avalia a qualidade das eleições ao longo de todo o seu ciclo, e não apenas no dia da votação. Para Norris (2014), o ciclo eleitoral compreende 11 estágios, e a integridade pode ser comprometida em qualquer um deles:

1. **Marco Legal Eleitoral**: Leis claras, justas e estáveis.
2. **Procedimentos Eleitorais**: Administração imparcial e competente.
3. **Limites de Distritos**: Desenho de distritos que não favoreça indevidamente um partido (*gerrymandering*).
4. **Registro de Eleitores**: Inclusivo e preciso.
5. **Registro de Partidos e Candidatos**: Regras de acesso à disputa que sejam justas e não discriminatórias.
6. **Campanha Eleitoral**: Liberdade de expressão, acesso equitativo à mídia e ausência de intimidação.
7. **Financiamento de Campanha**: Transparência e regulação para evitar a captura pelo poder econômico.
8. **Processo de Votação**: Acessível, secreto e seguro.
9. **Contagem dos Votos**: Precisa, transparente e verificável.
10. **Resultados**: Anúncio tempestivo e fidedigno.
11. **Resolução de Disputas**: Mecanismos judiciais eficazes e imparciais para julgar contestações.

A análise de Norris (2014) demonstra que a integridade democrática, no que tange às eleições, é um conceito multidimensional e complexo. Uma eleição pode ter um processo de votação seguro, mas ser minada por um financiamento de campanha opaco ou por uma cobertura midiática enviesada.

2.2. Levitsky e Ziblatt e a erosão das normas informais

Em *Como as Democracias Morrem*, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) oferecem um diagnóstico sombrio, mas essencial, sobre a forma como as democracias contemporâneas entram em colapso. Eles argumentam que, diferentemente dos golpes militares do século XX, as democracias hoje morrem de forma lenta e gradual, nas mãos de líderes eleitos que subvertem o próprio processo que os levou ao poder.

O ponto central de sua tese é que a estabilidade democrática não depende apenas das regras formais (a Constituição e as leis), mas de **normas informais** cruciais. Duas delas são vitais (Norris, 2014):

> • **Tolerância Mútua**: É o reconhecimento de que os adversários políticos, por mais que discordemos deles, são atores legítimos no jogo democrático. Trata-se de aceitar que eles têm o mesmo direito de existir, competir pelo poder e governar. Quando a tolerância mútua é substituída pela demonização do oponente, tratando-o como um inimigo existencial da nação, a democracia está em perigo.
> • **Contenção Institucional (*Institutional Forbearance*)**: É a autolimitação no exercício do poder. Significa evitar o uso de prerrogativas institucionais até seu limite máximo, com o objetivo de aniquilar o adversário. Por exemplo, um presidente que usa seu poder de decreto para contornar o Congresso de forma sistemática, ou uma maioria parlamentar que usa manobras regimentais para silenciar a oposição, está violando a contenção institucional. Os autores mostram que as instituições democráticas funcionam como um jogo que exige que os jogadores não joguem "duro" demais, mesmo que as regras permitam.

A violação dessas normas informais é um ataque direto à integridade democrática, pois corrói a confiança e a cooperação, que são o lubrificante do sistema político.

2.3. Carlos Blanco de Morais e o papel da justiça constitucional

O constitucionalista português Carlos Blanco de Morais (2021), em linha com a tradição europeia, enfatiza o papel da justiça constitucional como a guardiã última da integridade do sistema. As cortes constitucionais funcionam como um "poder neutro", com a função de garantir que a "constituição material" – os princípios e valores fundamentais do regime – não seja violada pela legislação ou por atos dos outros poderes.

Em um cenário de polarização e de erosão das normas informais, a justiça constitucional torna-se a principal arena de contenção contra impulsos autoritários. Ela é a instituição que pode declarar a inconstitucionalidade de leis que restrinjam direitos, anular atos do executivo que excedam suas competências e, no limite, proteger o próprio processo democrático de manipulações.

3. POR UMA DEFINIÇÃO DOGMÁTICA DE INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA

A partir do arcabouço teórico exposto e da necessidade prática de um conceito operacionalizável, é possível avançar na construção de uma definição mais robusta.

3.1. A proposta de definição expandida

Consolidando as reflexões anteriores, propõe-se a seguinte definição: "Integridade democrática é o estado de conformidade estrutural, procedimental e substancial de instituições, práticas políticas e processos eleitorais com princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Ela se manifesta na adesão rigorosa à soberania popular, à legalidade, à separação de poderes, à garantia dos direitos fundamentais, à igualdade política e à transparência, assegurando que o poder se constitua e se exerça de maneira legítima, estável, fiscalizável e resiliente a ameaças internas e externas".

Essa definição possui três dimensões (Norris, 2014):

> • **Estrutural**: Refere-se à arquitetura institucional (separação de poderes, independência do judiciário, existência de órgãos de controle).
> • **Procedimental**: Diz respeito à observância das regras do jogo (processo legislativo, regras eleitorais, devido processo legal).
> • **Substancial**: Concerne ao respeito aos valores e princípios fundamentais (dignidade humana, pluralismo, igualdade).

3.2. Os elementos essenciais da integridade democrática

A definição se desdobra em um conjunto de elementos interdependentes, todos eles com assento na Constituição Federal de 1988:

> 1. **Estado de Direito e Império da Lei**: A submissão de todos, sem exceção, à Constituição e às leis (art. 5º, II). Isso implica a previsibilidade das regras e a garantia de que ninguém está acima da lei.

2. **Eleições Livres, Justas e Transparentes**: O núcleo da soberania popular (art. 14). Este elemento abrange não apenas a mecânica do voto, mas a garantia de um debate público hígido, livre de manipulação e coação, e a paridade de armas entre os competidores.
3. **Proteção dos Direitos e Garantias Fundamentais**: O rol de direitos do art. 5º e outros direitos esparsos formam cláusulas pétreas (art. 60, § 4º), que limitam a ação do Estado e garantem o espaço para o dissenso e a autonomia individual.
4. **Separação e Independência dos Poderes**: O pilar do art. 2º da Constituição, que busca evitar a tirania pela distribuição de funções e pelo controle mútuo entre Executivo, Legislativo e Judiciário.
5. **Transparência, Publicidade e Responsabilidade (Accountability)**: O princípio da publicidade dos atos estatais (art. 37) e os mecanismos de controle (parlamentar, judicial, social) que obrigam os governantes a prestar contas de suas ações.
6. **Pluralismo Político e Liberdade de Expressão**: Fundamento da República (art. 1º, V), que assegura a diversidade de ideias e projetos políticos, sendo a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX) sua principal ferramenta.

A violação de qualquer um desses elementos constitui um atentado à integridade democrática como um todo.

4. A JURISPRUDÊNCIA EM AÇÃO: A DEFESA DA INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA PELO STF E TSE

É na arena judicial que o conceito de integridade democrática tem ganhado seus contornos mais nítidos e dramáticos. Diante de desafios sem precedentes, o STF e o TSE têm sido forçados a desenvolver teses e aplicar medidas para proteger o regime.

4.1. A guerra contra a desinformação: protegendo a "higidez do ambiente informativo"

A proliferação de *fake news* e a criação de campanhas de desinformação coordenadas representam, talvez, a maior ameaça contemporânea à integridade democrática. Como aponta Rais (2020), esse fenômeno configura um ataque direto à legitimidade da democracia digital, corroendo a base do debate público – a realidade factual compartilhada – e manipulando a formação da vontade do eleitor.

O TSE, em particular, tem estado na vanguarda desse combate. Em decisões recentes, a Corte cunhou o conceito de "ecossistema de

desinformação" para descrever redes articuladas, muitas vezes financiadas, que produzem e disseminam conteúdo falso de forma industrial para atacar adversários e minar a confiança nas instituições. No julgamento da AIJE 060152238.2022.6.00.0000, o TSE qualificou como "ecossistema de desinformação" a atuação coordenada de dezenas de perfis, inclusive de pessoas jurídicas, para produção e difusão exponencial de conteúdos falsos com finalidade eleitoral (Brasil, TSE, 2022b). Ainda no mesmo julgamento, o Tribunal referendou medidas liminares para desmonetizar canais e proibir o impulsionamento de conteúdo por pessoas jurídicas que atuavam de forma "simbiótica" com uma campanha, concluindo que tal prática configura abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação.

A Corte Eleitoral tem reiterado que a liberdade de expressão não é um salvo-conduto para a mentira deliberada e a manipulação. A disseminação de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados é um ilícito que atenta contra a integridade do ambiente informativo e justifica a intervenção judicial para a remoção do conteúdo.

Essa atuação foi chancelada pelo STF no julgamento da ADI 7.261. Ao julgar constitucional a Resolução do TSE que ampliava os poderes da Corte para combater a desinformação, o Supremo entendeu que tais medidas não configuram censura prévia, mas, sim, uma "atuação profilática" necessária para proteger a livre formação da vontade do eleitor e a própria "integridade do processo eleitoral" diante do poder corrosivo da desinformação em massa (Brasil, STF, [s.d.]a).

4.2. O combate ao abuso de poder e ao desvio de finalidade

A integridade democrática é frontalmente violada quando agentes públicos utilizam a máquina estatal e as prerrogativas de seus cargos para obter vantagens eleitorais indevidas. Na AIJE 0600814-85.2022.6.00.0000, o TSE reconheceu o abuso de poder político e o uso indevido dos meios de comunicação, a partir da utilização da estrutura da Presidência para desacreditar o sistema eleitoral em reunião com embaixadores (Brasil, TSE, 2022a).

Ao condenar um ex-presidente da República à inelegibilidade, a Corte considerou que a realização de uma reunião com embaixadores no Palácio da Alvorada, transmitida pela televisão pública, para atacar a credibilidade do sistema eleitoral brasileiro e promover sua pré-candidatura, configurou um claro abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação. O TSE entendeu que houve um grave desvio de finalidade, no qual a estrutura e o prestígio do cargo de Chefe de Estado foram mobilizados para fins estritamente eleitorais, em detrimento da isonomia entre os candidatos e da

normalidade do pleito. A decisão ressalta que a gravidade da conduta não reside na sua potencialidade de alterar o resultado, mas na reprovabilidade do ato em si, que mina a confiança pública e degrada o ambiente democrático.

4.3. A defesa das instituições e os limites da liberdade de expressão

Ataques diretos às instituições, como o Poder Judiciário e o Congresso Nacional, e a incitação à ruptura da ordem constitucional são a forma mais explícita de atentado à integridade democrática. Nessa linha, a jurisprudência firmada é a de que existe um "abuso do direito de liberdade de expressão" quando este é utilizado como "escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas" (Brasil, STF, [s.d.]b). Em uma democracia, a liberdade vem acompanhada da responsabilidade, e não há direito absoluto que possa ser invocado para atentar contra a própria existência do regime democrático.

No âmbito do Inquérito 4.923 e da ADPF 519, a Corte tem estabelecido que a liberdade de expressão não protege manifestações que configurem crimes, como a incitação à animosidade entre as Forças Armadas e os poderes civis, ou que promovam o fechamento de instituições democráticas. O STF tem autorizado medidas como a quebra de sigilo, a busca e apreensão, o bloqueio de contas em redes sociais e a prisão de indivíduos envolvidos na organização e financiamento de atos antidemocráticos (Brasil, STF, 2024; Brasil, STF, 2023).

CONCLUSÃO

A jornada por uma definição dogmática da integridade democrática revela que esse não é um conceito etéreo, mas uma categoria jurídica viva, pulsante e de aplicação cotidiana nos tribunais brasileiros. A sua ausência em manuais de Direito é compensada pela sua presença vibrante na jurisprudência, que, premida pela realidade, tem sido forçada a lhe dar contornos, densidade e força normativa.

Este artigo buscou demonstrar que a integridade democrática é um conceito complexo e multidimensional, que abrange desde a correção dos procedimentos eleitorais até a vitalidade das normas informais de convivência política e o respeito incondicional aos direitos fundamentais e à separação de poderes. A definição aqui proposta – como um estado de conformidade estrutural, procedimental e substancial com os princípios do Estado Democrático de Direito – visa capturar essa complexidade.

A análise da atuação do STF e do TSE evidencia que a defesa da integridade democrática se tornou a principal tarefa da jurisdição constitucional e eleitoral no Brasil do século XXI. Ao combater o "ecossistema

da desinformação", punir o abuso de poder e reprimir ataques às instituições, o Judiciário não está extrapolando suas funções, mas cumprindo seu dever de guardião da Constituição.

Para a Advocacia-Geral da União e para todos os operadores do Direito comprometidos com a Carta de 1988, a consolidação desse conceito é uma ferramenta estratégica. Ela permite qualificar o debate, fundamentar com mais precisão as ações em defesa do Estado e construir uma barreira dogmática contra a erosão da democracia. A tarefa de aprimorar e disseminar o conceito de integridade democrática é, portanto, uma das mais urgentes e relevantes para o futuro do Direito e da democracia no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Integridade*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060081485.2022.6.00.0000*. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento em 30 out. 2022. Brasília, DF: TSE, 2022a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060152238.2022.6.00.0000*. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgamento em 20 out. 2022. Brasília, DF: TSE, 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.261/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, [s.d.]a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito 4.923/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, [s.d.]b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 519/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 7 jan. 2023. Brasília, DF: STF, 2023.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Justiça Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2021.

NORRIS, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

FISS, Owen. *A Ironia da Liberdade de Expressão*: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

RAIS, Diogo. *O falso da notícia falsa: desinformação e legitimidade da democracia digital*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do "hate speech". *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1852, 2016.

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL LÍQUIDA E CONSEQUENCIALISMO DEMOCRÁTICO

LIQUID CONSTITUTIONAL JURISDICTION AND DEMOCRATIC CONSEQUENTIALISM

Guilherme Pupe da Nóbrega[1]

1 Pós-doutorado pela Universidade de Granada (Espanha). Doutor em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Constituição e Sociedade pelo IDP. Especialista em Direito Constitucional pelo IDP. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Professor de Direito do IDP. Presidente do Colégio Permanente de Juristas da Justiça Eleitoral (COPEJE). Desembargador Titular do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Jurisdição constitucional. 1.1 Primeiro eixo: fundamentação e proteção da autonomia do Direito. 1.2. Segundo eixo: exame estratégico sobre o engajamento jurisdicional. 1.3 Terceiro eixo: ética de tolerância pluralista. 1.4. Quarto eixo: fomento a uma cultura democrática no tempo. 2 Capacidade de adaptação da jurisdição constitucional. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo propõe uma abordagem teórica alternativa às teses da resiliência constitucional, sustentando que a jurisdição constitucional, diante dos períodos de crise e pressão democrática, não retorna à sua forma original, mas se adapta evolutivamente, conservando em sua identidade institucional o aprendizado das experiências de ameaça. A partir da metáfora do acordeão – instrumento que se expande e se retrai em movimentos contínuos submetidos a uma harmonia condutora – defende-se a tese da jurisdição constitucional líquida como capacidade adaptativa que não degenera os valores que fundamentam a própria existência da jurisdição. Para tanto, propõe-se um consequencialismo democrático estruturado em quatro eixos: a fundamentação e proteção da autonomia do Direito; o exame estratégico sobre o engajamento jurisdicional; uma ética de tolerância pluralista; e o fomento a uma cultura democrática no tempo. A metodologia empregada combina análise teórica da doutrina constitucional e da teoria da democracia com a perspectiva hermenêutica de Peter Häberle, especialmente a ideia de pós-entendimento como mecanismo de incorporação do fator tempo no processo interpretativo.

PALAVRAS-CHAVE: Jurisdição constitucional. Consequencialismo democrático. Populismo autoritário. Democracia constitucional. Häberle.

ABSTRACT: This article proposes a theoretical alternative to constitutional resilience theses, arguing that constitutional jurisdiction, when faced with periods of democratic crisis and pressure, does not return to its original form but rather evolves adaptively, preserving within its institutional identity the learning acquired through experiences of threat. Drawing on the metaphor of the accordion – an instrument that expands and contracts in continuous movements governed by a guiding harmony – the article defends the thesis of liquid constitutional jurisdiction as an adaptive capacity that does not degenerate the values underpinning the very existence of constitutional jurisdiction. To this end, it proposes a democratic consequentialism structured around four axes: the grounding and protection of legal

autonomy; the strategic assessment of jurisdictional engagement; a pluralist ethics of tolerance; and the fostering of a democratic culture over time. The methodology combines theoretical analysis of constitutional doctrine and democratic theory with Peter Häberle's hermeneutical perspective, particularly his concept of post-understanding as a mechanism for incorporating the time factor into the interpretive process.

KEYWORDS: Constitutional jurisdiction. Democratic consequentialism. Authoritarian populism. Constitutional democracy. Häberle.

INTRODUÇÃO

As ameaças contemporâneas à democracia constitucional têm exigido das Cortes constitucionais uma capacidade de adaptação que os modelos teóricos tradicionais não anteciparam com precisão. A literatura especializada tem respondido a esse desafio, em grande medida, por meio da tese da resiliência constitucional, segundo a qual texto e jurisdição, submetidos a pressões, tenderiam a retornar à sua forma original. O presente artigo propõe uma tese alternativa: a de que, dos períodos de crise, a jurisdição constitucional não sai a mesma, adaptando-se evolutivamente sem, contudo, degenerar os valores que fundamentam a sua própria existência.

O objetivo central do artigo é desenvolver o conceito de jurisdição constitucional líquida como categoria teórica capaz de descrever essa adaptabilidade evolutiva, propondo, a partir dela, um modelo de consequencialismo democrático estruturado em quatro eixos: a fundamentação e proteção da autonomia do Direito; o exame estratégico sobre o engajamento jurisdicional; uma ética de tolerância pluralista; e o fomento a uma cultura democrática no tempo.

A hipótese sustentada é a de que a jurisdição constitucional, à semelhança de um acordeão – instrumento que se expande e se retrai em movimentos contínuos submetidos a uma harmonia condutora –, deve desenvolver mecanismos de adaptação que preservem sua identidade institucional e os valores democráticos que lhe conferem legitimidade, sob pena de, ao tentar sobreviver ao autoritarismo, sucumbir a ele por via indireta.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho se vale de análise teórica da doutrina constitucional e da teoria da democracia, com especial interlocução com a perspectiva hermenêutica de Peter Häberle, notadamente a ideia de pós-entendimento como mecanismo de incorporação do fator tempo no processo interpretativo. Trata-se de extrato de tese de pós-doutoramento desenvolvida junto à Universidade de Granada, sob a supervisão do Professor Francisco Balaguer Callejón.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, apresentam-se os quatro eixos do consequencialismo democrático aplicado à jurisdição constitucional; na segunda, desenvolve-se a tese da capacidade de adaptação da jurisdição constitucional como fenômeno que deve conservar uma essência vinculada aos valores que justificam a sua existência; por fim, nas conclusões, retomam-se as principais proposições à luz do cenário contemporâneo de polarização e guerra cultural.[2]

1. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Oscar Vilhena Vieira, em 2013, lançou a tese de resiliência constitucional para sustentar que a Constituição de 1988, ao infundir nos *players* institucionais a noção de lealdade constitucional, logrou retomar à sua forma original por força de uma "rigidez complacente" (Vieira, 2013, p. 22). Saul Tourinho Leal, mais recentemente, transpôs a tese da resiliência do texto constitucional para o STF, atribuindo como sentido àquela locução uma "elasticidade capaz de fazer 'com que certos corpos deformados voltem à sua forma original'" (Leal, 2023, p. 412).

Proponho tese ligeiramente alternativa. Em lugar de uma resiliência pela qual texto ou jurisdição envergue para voltar à sua essência, minha proposta é a de que, dos períodos de crise e pressões, a jurisdição constitucional não sai a mesma. Em sentido quase darwiniano, a jurisdição se adapta para sobreviver, conservando em seu gene institucional o aprendizado das experiências de ameaça, embora devendo, para regenerar-se, não se degenerar.

Uma metáfora é oportuna: um acordeão. É que, tal qual o acordeão, a jurisdição constitucional se expande e se retrai, em movimentos contínuos e interdependentes, mas que se dão imperiosamente submissos a uma harmonia em razão da qual se sucedem e que permite quase intuir as próximas notas. Sendo um permanente construir, o constitucionalismo democrático é um constante aprendizado que, por vezes, produzirá desafinações, mas que deve voltar ao eixo condutor de sua sinfonia.

A jurisdição constitucional no mundo enfrenta severos desafios que lhe exigem adaptação infensa a modelos inflexíveis. Sua adaptabilidade se justifica como forma de endereçar a complexidade e de se manter efetiva no dinâmico arranjo de forças que formam o esquema constitucional, mas isso se dá em razão do escopo que fundamenta a própria existência da jurisdição

2 Este é um extrato de tese de pós-doutoramento que desenvolvi junto à Universidade de Granada, sob a supervisão de Francisco Balaguer. Em resumo, sustento que as ameaças contemporâneas à democracia têm exigido da jurisdição constitucional uma adaptabilidade evolutiva que viabilize sua sobrevivência como mecanismo de proteção da própria democracia, mas que não a degenere.

constitucional: uma cultura democrática que deverá não só ser fomentada e reafirmada, mas que iluminará seu caminho mesmo nos trechos mais obscuros e, iluminando-o, limitando a jurisdição a partir do que é discursiva e constitucionalmente viável *à luz* daquela cultura.

Vem daí a proposta que faço em defesa de um consequencialismo democrático a reger a atuação da jurisdição constitucional e seu comportamento estratégico frente a ameaças, proposta essa dividida em quatro eixos.

1.1. Primeiro eixo: fundamentação e proteção da autonomia do Direito

O primeiro é a fundamentação e a proteção da autonomia do Direito. O Direito, como mediador de desacordos, deve ser colocado à parte dos desacordos. Se seu propósito é evitar o arbítrio e unificar desacordos, não pode tornar-se arbitrário. Parte importante da função da jurisdição constitucional será garantir a autonomia e a juridicidade do Direito. A política deve ser contingencialmente filtrada pelo Direito para que se assegure a democracia como condição de possibilidade para desacordos; mas o Direito não pode ser filtrado pela política ou pela moral.

A contaminação moral e a tentativa de se disputar discursivamente com as narrativas autoritárias é fracasso certo. A jurisdição constitucional é incapaz de convencer racionalmente juízos morais e não ostenta a mesma disseminação e apelo dos populismos.

Daí que a jurisdição constitucional, é certo, deve e precisa se autopreservar, mas o faz preservando o Direito com que opera, sob pena de isolar a própria ideia de constitucionalismo, tornando-o residual:

> [...] sem legitimidade diante das demandas históricas e tecnológicas de nosso tempo, tendente a permanecer marginalizado em relação aos processos políticos reais, e que seria incapaz de controlar os autênticos poderes de nossa época e de garantir os direitos fundamentais diante destes poderes (Callejón, 2018, p. 684).

Parte dessa projeção exógena de sua autoridade igualmente se dará com um "zelar por si" que passa por impedir a cooptação do sistema de justiça pelo autoritarismo. Um dos muitos elementos de gestação do populismo foi um desapego constitucional originado de legados presentes (também) na jurisdição. Por isso é que deve igualmente a jurisdição constitucional combater as bases do populismo autoritário mirando o próprio sistema de justiça. *Por ali* também se dá a mudança informal de ressignificação da Constituição e se forma uma base suscetível de predação autocrática.

1.2. Segundo eixo: exame estratégico sobre o engajamento jurisdicional

O segundo eixo é o do *exame estratégico sobre quando ou não se engajar*. Estabelecida a premissa de que vivemos momento de aparente transição e de *subinstitucionalidade*, não cabe à jurisdição constitucional tentar produzir estabilidade de expectativas (provisórias) para todos os dilemas. Ainda que desenvolva estratégias, não sobrevindo algum rearranjo possível em algum momento, a Corte esgotará sua legitimidade. Para zelar por um constitucionalismo democrático, deve o Tribunal zelar (antes/também) por si.

A jurisdição constitucional deve buscar menos se deixar cooptar pela dinâmica adversarial do jogo duro constitucional e mais centrar-se em zelar por uma concretização constitucional que respalde e proteja sentidos democraticamente válidos. É preciso desescalar o mecanismo informal de alteração da Constituição que envolve o comportamento institucional dos agentes (tolerância e reserva institucional) e focar mais no escrutínio sobre como o Direito é institucionalmente praticado, inclusive pelo próprio Judiciário, de modo a assegurar a força normativa de direitos fundamentais.

Tribunais "são importantes, mas não são capazes de fazer o trabalho sozinhos" (Barroso, 2022, p. 1678). A postura não há de ser um *supradiscurso* esvaziador de diálogos constitucionais; ao revés, devem as instituições funcionar como indutoras de reflexões e diálogos, preferentemente de maneira residual.

Deve o Tribunal resgatar uma agenda própria, talvez tornando-a mais positiva no sentido de melhor selecionar (Nunes, 2022, p. 373) situações de enfrentamento, desescalar cenários de conflagração e preferir, por meio da jurisdição, empreender mecanismos de justiça social e de maior efetividade a direitos fundamentais. Preferir engajar-se em uma tarefa de democracia mais substancial e humanista, "de expandir o território social de garantia de direitos. Universalizar os direitos fundamentais e levá-los à vida cotidiana de toda cidadania. Resgatar a todos sua condição jurídica e política de pessoa" (Serrano, 2020, p. 121). Isto é, descentralizar o combate ao populismo autoritário de (apenas) si, ampliando, ademais, seu catálogo de possibilidades de enfrentamento para uma abordagem de base do problema. Sair de uma defesa mais formal da democracia para realizá-la materialmente.

1.3. Terceiro eixo: ética de tolerância pluralista

Em terceiro lugar, no que concerne a uma *ética de tolerância pluralista* (Zanon; Adeodato, 2020), deve-se entender o que está por trás do ressentimento capturado pelo populismo. O questionamento sobre o funcionamento das instituições é algo inerente às fundações do constitucionalismo. É preciso

que haja a constatação de que o conflito é algo intrínseco à democracia e que a política tem grande responsabilidade por endereçá-lo e que, embora não seja essa uma prerrogativa exclusiva da jurisdição, é uma competência concorrente.

A missão por parte da jurisdição constitucional não pode ignorar o fato de que a utilização de uma massa pelo populismo tem seu mal na apropriação daquela parcela em favor de um projeto de poder, o que não faz desaparecer o descontentamento por parte de uma quantidade substancial de pessoas. Sem dado "povo", não há populismo, mas também não há o pluralismo que colore a democracia (Laclau, 2013, p. 246). Talvez a jurisdição constitucional deva sair de uma concepção puramente liberal, a divisar o populismo unicamente como patológico, para um olhar capaz de analisar o fenômeno como multidimensional.

Nesse sentido, a simples e mera exclusão daqueles que não compartilham da visão sobre o funcionamento das instituições e do processo político não tem o condão de integrar os não pertencentes a um projeto coletivo de construção social. Se a democracia é projeto inacabado, não há um ponto final de chegada ao qual a jurisdição possa empurrar as coisas (Prendergast, 2019, p. 245-249). E se o construir é permanente, só fará sentido falar em um projeto de democracia de construção democraticamente partilhada. Ganha relevo, assim, uma ética de tolerância segundo a qual se proteja a oportunidade de todos poderem realizar suas potencialidades e alcançarem um valor que seja indissociável (antes, parte) da ideia de sucesso de toda uma comunidade e tradição (Dworkin, 2008, p. 10).

Já seria um grande avanço se passássemos a encarar nossas disputas não como mundos apartados, mas como discordâncias sobre as melhores interpretações a respeito de valores fundamentais que todos partilhamos. Isso faria com que se tornasse possível uma forma familiar de argumentação: a de que essa ou aquela interpretação melhor captura o valor incontroverso do que outras interpretações. A democracia deve ser um empreendimento político coletivo (Dworkin, 2008, p. 22, 131-133) e a jurisdição constitucional pode ter um papel agregador nesse sentido, de participação efetiva em um projeto coletivo de autogoverno em que todos e cada um merecem igual consideração e respeito (Barroso, 2022).

1.4. Quarto eixo: fomento a uma cultura democrática no tempo

Finalmente, alcança-se *o fomento a uma cultura democrática no tempo*. A partir da ideia de uma jurisdição constitucional líquida, o fator *tempo* de fato ganha importância especial. Se a dificuldade de alteração das Constituições confere permanência, continuidade e segurança, o tempo há de penetrar o

constitucionalismo por meio de uma interpretação flexível e aberta. Uma interpretação aberta às experiências passadas, mas também às alternativas práticas projetadas sobre diferentes linhas paralelas pelas quais correm distintos futuros antecipados (Häberle, 2014, p. 26 e 36). A vitalidade das Constituições é sua capacidade de produzir continuidade; e as Constituições são vivificadas por decisões que homenageiem a história institucional que as precede, mas que igualmente buscam e atualizam seus conteúdos à vista dos cenários preditivos que se desenham (Häberle, 2014, p. 30).

Cada decisão, cada interpretação é, pois, um "pedaço de tempo cristalizado" (Häberle, 2014, p. 28); não se situa no vácuo ou em um espaço intertemporal, senão que reproduz um acumulado de vivências históricas de que se torna mensageira no porvir. A jurisdição constitucional, assim, desempenha a relevante função de transmitir metodicamente experiências que atravessam o tempo. É emissária de um "empirismo antropológico". O Tribunal se torna porta-voz de um "horizonte consensual por ele pressuposto e ao mesmo tempo por ele coninfluenciado" e que se transforma no horizonte do tempo (Häberle, 2014, p. 44).

O olhar limitado, encapsulado conjunturalmente a partir de retratos momentâneos, geralmente favorece perspectivas descoladas da cultura constitucional e empobrecidas pela desconexão com o aprendizado do tempo. Daí que não se fala em uma interpretação histórica, mas, sim, em uma interpretação "a partir da história" (Häberle, 2014, p. 41).

Ganha absoluta importância, nesse sentido, a ideia de "pós-entendimento" (Häberle, 2014, p. 42-43), desenvolvida por Peter Häberle. Com alguma remissão implícita a Gadamer, Häberle dirá que o pós-entendimento é o responsável por fixar o fator tempo no processo interpretativo. É o resultado do pré-entendimento precedente, que, traduzido em decisão, produz consequências que realimentam o processo interpretativo a partir das experiências constitucionais, tornando-o permanente aprendizado. É um ciclo que, sem fim, ameaça se fechar para apenas tomar novo impulso a convertê-lo em espiral prolongada na grandeza física do tempo.

E se o processo de vivificação da norma é contínuo, a estabilização interpretativa é meramente momentânea, de sorte que, no contexto da história interpretativa de dada norma, o pós-entendimento será tão constitutivo quanto o pré-entendimento; aliás, se é possível separá-los, um e outro nada mais serão que um retrato, uma fase do processo interpretativo, a se configurar mesmo pré ou pós-entendimento a depender do referencial temporal com que se o divise. O pré-entendimento de uma abordagem decisória é pós-entendimento da abordagem precedente; o pós-entendimento resultante de uma abordagem decisória é pré-entendimento da abordagem seguinte. São correspondentes dialéticos no eixo do tempo. Momentos da espiral hermenêutica.

O futuro sempre começou no presente. Dirá Häberle: o constitucionalismo se situa no *continuum* da dialética entre a Constituição atualmente vivida e aquela de feições passadas. Não são as interpretações, assim, momentos no tempo, mas, sim, o processo interpretativo um processo no tempo (Häberle, 2014, p. 40).

A partir dessas ideias de Häberle, os subjetivismos interpretativos acabam se diluindo no eixo do tempo, aproximando-se muito mais de alguma objetivação. O dualismo interpretação subjetiva/objetiva acaba por ser relativizado no tempo (Häberle, 2014, p. 41) em favor de uma cultura decisória, entendida como um conjunto do que se efetivamente cultua.

Dogmática e cientificamente falando, essa perspectiva *haberliana* favorece que análises e diagnósticos sejam menos focados

> [...] na supremacia da constituição e na dinâmica entre poderes como mera concretização de disposições jurídicas para passar a contemplar a identificação de padrões de interação em uma dinâmica de jogo de poder que opera sob um sistema simbólico pelo qual os entes descrevem seus próprios comportamentos, descrição essa que não raro é contradita pela prática. Menos uma tentativa de enquadrar os fatos em um sistema simbólico e mais uma busca por se qualificar os fenômenos a partir de padrões transversais (Costa, 2023, p. 150).

2. CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Daí por que, direi eu, a adaptabilidade da jurisdição constitucional é como fenômeno que deve ter o predicado de conservar uma essência que rememore em função *de que* a adaptação acontece. A jurisdição constitucional se adapta para sobreviver, para zelar pelo constitucionalismo democrático. Se, para sobreviver, contudo, põe em risco os valores em razão dos quais sobrevive, à revelia de uma história institucional, rompe-se com sua identidade. Sobreviver à custa da normatividade da matéria com que se opera não é sobreviver, senão adiar a própria morte.

O consequencialismo democrático deve aplacar um encapsulamento conjuntural ou individual dos integrantes da Corte, um *desencapsulamento* que permita uma ampliação de horizontes. Em linguagem *gadameriana*, se nos tornamos aquilo que vivemos e experienciamos, e se ao mesmo tempo "contaminamos" aquilo que viveremos e experenciaremos, assim também se dá com as instituições. Mas é precisamente esse contexto formado a partir de acertos e desacertos que há de ser tomado em conta adiante.

CONCLUSÃO

O presente artigo partiu da constatação de que as ameaças contemporâneas à democracia constitucional têm exigido da jurisdição constitucional uma resposta adaptativa que os modelos teóricos da resiliência não descrevem com precisão suficiente. A tese da resiliência, em suas formulações mais conhecidas, pressupõe um retorno à forma original – um elástico que, deformado, recupera sua configuração inicial. O que se propôs aqui é algo distinto: a jurisdição constitucional não retorna, ela evolui, incorporando ao seu gene institucional o aprendizado das crises que atravessa.

Esse processo adaptativo, contudo, não é ilimitado. A metáfora do acordeão é precisa nesse sentido: o instrumento se expande e se retrai, mas sempre submetido a uma harmonia condutora. A jurisdição constitucional líquida é, portanto, adaptabilidade com identidade – capacidade de responder aos desafios sem abdicar dos valores que justificam a sua própria existência.

O consequencialismo democrático proposto como marco teórico para orientar essa adaptação estrutura-se em quatro eixos que se complementam. O primeiro, a *fundamentação e a proteção da autonomia do Direito*, impede que a jurisdição sucumba à contaminação moral ou política que o populismo autoritário inevitavelmente tenta promover. O segundo, o exame estratégico sobre o engajamento jurisdicional, exige que o Tribunal seja seletivo em suas intervenções, reservando sua legitimidade para onde ela é mais necessária e evitando o esgotamento institucional. O terceiro, a ética de tolerância pluralista, reconhece que a exclusão dos inconformados não resolve o descontentamento que alimenta o populismo, sendo necessário um projeto de democracia efetivamente partilhado. O quarto, o fomento a uma cultura democrática no tempo, ancora a jurisdição na perspectiva haberliana do pós-entendimento, segundo a qual cada decisão é simultaneamente herdeira de uma tradição e emissária de um legado para o futuro.

No contexto atual de guerra cultural e polarização, não podem a normatividade e a democracia serem vitimadas como efeito colateral de conflagrações. Aliás, talvez seja precisamente esta a estratégia seguinte do autoritarismo: fazer com que a jurisdição constitucional, ao fazer-lhe frente, se autodestrua, sacrificando direitos fundamentais sob o signo de uma legalidade extraordinária convertida em estado de emergência permanente.

Recorrendo a Häberle (2016, p. 22), a tese da Constituição como cultura importa concebê-la não apenas como um texto ou conjunto de normas, mas como expressão de um estágio de desenvolvimento e afirmação cultural de um povo. Viva que é, a Constituição, por meio de sua interpretação aberta, transmite a cultura de que é depositária e repositório, emissária de experiências e saberes. Cumpre, pois, avaliar criticamente a essência do que se pratica e

praticou constitucionalmente sob o color de democracia, honrando legados e corrigindo rumos. Trata-se de missão que transcende o Direito, mas que também lhe pertence.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 2022. Ahead of print.

CALLEJÓN, Francisco B. As duas grandes crises do constitucionalismo diante da globalização no século XXI. *Revista Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 19, n. 3, p. 679-694, set./dez. 2018.

COSTA, Alexandre Araújo. Erosão democrática e resiliência constitucional. In: GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Paula Pereira (orgs.). *Resiliência e deslealdade constitucional*: uma década de crise. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 150.

DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here?* Princeton: Princeton University Press, 2008.

HÄBERLE, Peter. Constituição "da Cultura" e Constituição "Como Cultura": um Projeto Científico para o Brasil. *Revista de Direito da Universidade (RDU)*, Porto Alegre, v. 13, n. 72, p. 9-32, nov./dez. 2016.

HÄBERLE, Peter. Prolegômenos de um entendimento da Constituição "Adequada" ao Tempo. *Revista de Direito Público*, Brasília, n. 56, p. 24-46, mar./abr. 2014.

LACLAU, Ernesto. *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LEAL, Saul Tourinho. Jurisdição constitucional resiliente: a experiência brasileira. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 50, n. 154, p. 403-452, 2023.

NUNES, Daniel Capecchi. *Promessa constitucional e crise democrática*: o populismo autoritário na Constituição de 1988. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

PRENDERGAST, D. The judicial role in protecting democracy from populism. *German Law Journal*, v. 20, p. 245-262, 2019.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. *Poliética*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. *Resiliência constitucional*: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 22.

ZANON, Pedro Henrique Nascimento; ADEODATO, João Maurício. A ética da tolerância como possibilidade de abertura hermenêutica do Direito: uma análise sobre a jurisdição constitucional brasileira. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 33, p. 375-394, 2020.

O DILEMA TEMPORAL DA DEMOCRACIA

DEMOCRACY'S TEMPORAL DILEMMA

Margarete Coelho[1]

1 Doutora em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), e em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Direito pela UFPI.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A arquitetura temporal da democracia representativa. 2. A lacuna de *accountability* intertemporal. 3. Manifestações contemporâneas do paradoxo. 4. Implicações teóricas e caminhos institucionais. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo identifica e analisa um paradoxo estrutural nas democracias liberais contemporâneas: a incapacidade de responsabilizar governos por decisões cujas consequências se manifestam apenas no futuro distante, após o término dos mandatos eletivos. Enquanto a arquitetura de *accountability* democrática opera em ciclos temporais curtos (2-6 anos), os desafios mais urgentes da contemporaneidade – mudança climática, sustentabilidade fiscal, envelhecimento populacional – possuem horizontes temporais que transcendem gerações. Argumenta-se que esse descompasso temporal não é acidental, mas constitutivo da forma democrática moderna, criando uma lacuna de *accountability* intertemporal que mina a capacidade das democracias de enfrentar problemas de longo prazo. O artigo examina as três dimensões desse paradoxo – o problema da atribuição, o desconto eleitoral e a ausência de representação de gerações futuras – e suas manifestações em casos contemporâneos. A análise revela que o presentismo democrático não decorre necessariamente de preferências temporais de curto prazo dos cidadãos, mas de incentivos institucionais que estruturam o processo político. Conclui-se propondo uma agenda de pesquisa sobre mecanismos de pré-compromisso democrático que possam conciliar *accountability* eleitoral com comprometimento intergeracional.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*. Justiça intergeracional. Presentismo político. Representação. Democracia.

ABSTRACT: This article identifies and analyzes a structural paradox in contemporary liberal democracies: the inability to hold governments accountable for decisions whose consequences manifest only in the distant future, after the end of electoral mandates. While the architecture of democratic accountability operates in short temporal cycles (2-6 years), the most urgent contemporary challenges – climate change, fiscal sustainability, population aging – have temporal horizons that transcend generations. It is argued that this temporal mismatch is not accidental but constitutive of the modern democratic form, creating an intertemporal accountability gap that undermines democracies' capacity to address long-term problems. The article examines three dimensions of this paradox – the attribution

problem, electoral discounting, and the absence of representation for future generations – and their manifestations in contemporary cases. The analysis reveals that democratic presentism does not necessarily stem from citizens' myopic temporal preferences but from institutional incentives that structure the political process. The article concludes by proposing a research agenda on democratic pre-commitment mechanisms that could reconcile electoral accountability with intergenerational commitment.

KEYWORDS: Accountability. Intergenerational justice. Political presentism. Representation. Democracy.

INTRODUÇÃO

A democracia representativa moderna enfrenta uma contradição estrutural que permanece insuficientemente teorizada: sua arquitetura de *accountability* está fundamentalmente desalinhada com a temporalidade dos desafios que as sociedades contemporâneas precisam enfrentar. Enquanto eleições, mandatos e ciclos de prestação de contas operam em horizontes de dois a seis anos, questões como mudança climática, sustentabilidade fiscal, transições demográficas e degradação ambiental possuem dinâmicas que se desdobram ao longo de décadas ou gerações. Esse descompasso temporal não é meramente contingente ou corrigível por meio de ajustes incrementais; ele revela um paradoxo constitutivo da forma democrática liberal tal como historicamente consolidada.

O ano de 2024 evidenciou, de maneira particularmente aguda, as manifestações desse paradoxo. Pesquisas globais revelaram que 54% dos adultos em 31 países estão insatisfeitos com o funcionamento da democracia, um índice que reflete não apenas descontentamento pontual com governos específicos, mas uma crise mais profunda de confiança na capacidade dos sistemas representativos de responder adequadamente aos desafios contemporâneos (Wike *et al.*, 2024). Simultaneamente, 94 países – representando 54% do total avaliado – sofreram declínio em ao menos um aspecto do desempenho democrático comparado com cinco anos antes, configurando o oitavo ano consecutivo de retrocesso democrático global (International IDEA, 2024). Esses dados sugerem que a crise não é localizada, mas sistêmica.

Este artigo propõe que uma dimensão central, porém negligenciada, dessa crise sistêmica reside no que se denomina paradoxo da *accountability* intertemporal. Trata-se da incapacidade estrutural das democracias liberais de responsabilizar adequadamente governos e representantes por decisões cujas consequências só se manifestam no futuro distante, após o término dos

mandatos eletivos e, frequentemente, após o fim das carreiras políticas dos tomadores de decisão. Esse paradoxo opera em três níveis interconectados: primeiro, o problema da atribuição – como responsabilizar um governo por resultados que ocorrem décadas depois, sob outros governos e em contextos sociais transformados? Segundo, o problema do desconto eleitoral – como eleitores podem punir ou recompensar decisões cujos efeitos ainda não são perceptíveis? Terceiro, o problema da democracia sem futuro – como incorporar os interesses de gerações futuras que, por definição, não podem votar, fazer campanha ou protestar? (Caney, 2017).

A literatura recente sobre crise de representação tem se concentrado predominantemente na lacuna entre as elites e a população nas preferências políticas contemporâneas (Shim, 2024), nos efeitos da desigualdade econômica sobre a responsividade governamental (Gilens; Page, 2014) e no impacto da polarização afetiva sobre a qualidade democrática (Iyengar *et al*., 2019). Embora cruciais, essas análises deixam relativamente inexplorado o descompasso temporal entre *accountability* democrática e horizonte de consequências. Mesmo a crescente literatura sobre representação de gerações futuras (Beckman, 2013; Campos, 2024) tende a focar em soluções institucionais pontuais – defensores institucionais para gerações futuras, câmaras legislativas dedicadas, quóruns qualificados para decisões de longo prazo – sem examinar sistematicamente a tensão fundamental entre a lógica temporal da *accountability* eleitoral e as exigências da justiça intergeracional.

O argumento desenvolvido neste artigo sustenta que o presentismo democrático – a tendência de sistemas democráticos de privilegiar o curto prazo em detrimento do longo prazo – não decorre primariamente de um suposto viés distorcido dos cidadãos ou de suas preferências temporais individuais (Thompson, 2010), mas de incentivos institucionais estruturalmente arraigados no processo político democrático. Estudos empíricos recentes demonstram que cidadãos, quando adequadamente informados e em contextos deliberativos, manifestam preocupação genuína com gerações futuras e apoiam políticas de investimento de longo prazo (Christensen; Rapeli, 2021). O problema reside menos nas preferências dos eleitores e mais na arquitetura institucional que media a relação entre preferências, decisões e *accountability*.

Este artigo está organizado em quatro seções principais. A primeira examina a arquitetura temporal da democracia representativa, demonstrando como ciclos eleitorais, mandatos e mecanismos de prestação de contas estruturam uma temporalidade política específica que privilegia o curto e o médio prazo. A segunda seção desenvolve teoricamente o conceito de lacuna de *accountability* intertemporal, distinguindo suas três dimensões constitutivas e contrastando-o com outros tipos de déficits representativos. A terceira seção analisa manifestações contemporâneas desse paradoxo em

diferentes contextos nacionais, com ênfase particular na política climática e na sustentabilidade fiscal. A quarta seção explora as implicações teóricas do paradoxo e examina criticamente algumas propostas institucionais para sua mitigação. A conclusão sintetiza o argumento e propõe uma agenda de pesquisa sobre mecanismos de pré-compromisso democrático que possam conciliar *accountability* eleitoral com comprometimento intergeracional sem sacrificar princípios fundamentais do autogoverno democrático.

1. A ARQUITETURA TEMPORAL DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia representativa moderna é intrinsecamente uma instituição temporal. Diferentemente de outras formas de governo, ela incorpora o tempo não apenas como contexto externo, mas como elemento constitutivo de sua própria estrutura. Eleições periódicas, mandatos fixos, alternância de poder, ciclos de prestação de contas – todos esses mecanismos operam por meio da segmentação e estruturação do tempo político. Segundo White (2024), a democracia opera por meio de uma tensão produtiva entre o planejamento de curto prazo, no qual os políticos fazem promessas aos eleitores e são responsabilizados, e aspirações de longo prazo mais distantes e idealizadas. Essa arquitetura temporal, contudo, privilegia sistematicamente certos horizontes temporais em detrimento de outros.

A periodização do tempo político no decorrer de eleições regulares cria um ritmo específico de prestação de contas. Em democracias presidencialistas, mandatos tipicamente variam entre quatro e seis anos, com possibilidade ou não de reeleição. Em sistemas parlamentaristas, embora tecnicamente os mandatos possam ser mais curtos (frequentemente quatro a cinco anos), a dinâmica de confiança parlamentar pode gerar ainda maior instabilidade temporal. O que essas diferentes configurações compartilham é uma estrutura de *accountability* retrospectiva: eleitores avaliam governos com base em seu desempenho passado e presente, recompensando ou punindo por meio do voto. Essa lógica retrospectiva é central para as teorias democráticas da responsabilidade eleitoral desde Schumpeter até os modelos contemporâneos de seleção e sanção (Fearon, 1999).

Entretanto, a *accountability* retrospectiva funciona adequadamente apenas quando existe uma relação temporal transparente entre decisões políticas e seus resultados observáveis. Quando um governo implementa uma política econômica e, dentro do mesmo mandato ou no mandato seguinte, os efeitos – crescimento, inflação, desemprego – tornam-se mensuráveis, os eleitores podem razoavelmente atribuir crédito ou culpa. Similarmente, políticas sociais cujos impactos são relativamente imediatos

– transferências de renda, programas de saúde pública, infraestrutura local – permitem ciclos funcionais de feedback eleitoral. O problema surge quando o horizonte temporal das consequências excede dramaticamente o horizonte da *accountability* eleitoral.

A mudança climática constitui o exemplo paradigmático dessa disjunção temporal. Decisões sobre emissões de gases de efeito estufa tomadas hoje terão suas consequências mais severas não em quatro ou oito anos, mas em décadas e séculos. Um governo que implementa rigorosas políticas de mitigação climática impõe custos concentrados e visíveis no presente – fechamento de usinas de carvão, aumento de impostos sobre carbono, restrições a certos setores econômicos – enquanto os benefícios (evitar catástrofes climáticas futuras) são difusos, incertos e distantes no tempo. Estudos empíricos demonstram que a proximidade de eleições torna políticos significativamente mais relutantes em implementar investimentos em políticas climáticas, mesmo em democracias com alto comprometimento ambiental (Fankhauser *et al*., 2015).

Esse padrão não se limita à política climática. Considere-se a sustentabilidade fiscal e o endividamento público. Governos podem aumentar gastos e postergar ajustes fiscais, transferindo os custos para administrações futuras. Os benefícios políticos – popularidade decorrente de maior gasto público – são imediatos, enquanto os custos – crises fiscais, necessidade de austeridade – manifestam-se anos ou décadas depois. A dívida pública francesa, por exemplo, escalou de 1,2 trilhão de euros em 2007 para 3,3 trilhões em 2024, representando 113,7% do PIB, com projeção de crescimento contínuo pelos próximos cinco anos (Bendjaballah; Sauger, 2025). Esse crescimento ocorreu por meio de múltiplos governos e ciclos eleitorais, tornando a atribuição de responsabilidade extremamente difusa.

A arquitetura temporal democrática também privilegia certos tipos de políticas em detrimento de outras. Políticas de investimento – em educação, pesquisa básica, infraestrutura de longo prazo – possuem perfis de custo-benefício invertidos em relação ao ciclo eleitoral: custos concentrados no presente, benefícios distribuídos no futuro etc. Políticas de consumo, por outro lado, oferecem gratificação mais imediata e são, portanto, eleitoralmente mais atraentes. Essa dinâmica cria um viés sistemático contra o investimento de longo prazo, não porque cidadãos não valorizem o futuro, mas porque a estrutura de incentivos políticos desfavorece decisões cujos benefícios amadurecem além do horizonte eleitoral (Jacobs; Matthews, 2012).

Além disso, a temporalidade democrática é moldada por aquilo que Elster (1979) denomina problema do autocontrole coletivo. Sociedades democráticas, como indivíduos, enfrentam a tensão entre preferências de curto prazo e objetivos de longo prazo. Ao contrário de regimes autoritários

que podem impor decisões sem prestação de contas imediata, democracias dependem do consentimento contínuo e da aprovação periódica. Isto é, simultaneamente, sua maior virtude normativa – o povo governa a si mesmo – e sua vulnerabilidade temporal – cada geração pode reverter compromissos de longo prazo assumidos por suas predecessoras. A questão que emerge é: podem democracias vincular-se de forma confiável a objetivos de longo prazo sem violar o princípio fundamental de que cada geração deve governar a si mesma?

Essa tensão manifesta-se de forma particularmente aguda no debate sobre instituições de pré-compromisso democrático. Constituições, bancos centrais independentes, tribunais constitucionais, todas são instituições que, em certa medida, vinculam decisões futuras para proteger valores fundamentais ou perseguir objetivos de longo prazo. O paradoxo é que tais instituições são simultaneamente essenciais para garantir comprometimentos intertemporais e potencialmente problemáticas do ponto de vista democrático, pois restringem a autonomia decisória das gerações presentes e futuras. Conforme argumenta Holmes (1988), o constitucionalismo envolve um paradoxo fundamental: para preservar as condições do autogoverno democrático, torna-se necessário que uma geração imponha limitações às escolhas de suas sucessoras.

A arquitetura temporal da democracia, portanto, não é neutra. Ela estrutura incentivos, molda horizontes de planejamento, define janelas de oportunidade e estabelece os parâmetros dentro dos quais a *accountability* pode operar. Quando os desafios políticos respeitam essa temporalidade – quando decisões e consequências ocorrem dentro de horizontes eleitoralmente relevantes –, o sistema funciona razoavelmente bem. Quando existe radical disjunção entre a temporalidade das decisões e a temporalidade das consequências, emerge o paradoxo que este artigo examina: a democracia torna-se estruturalmente incapaz de se responsabilizar por seu próprio futuro.

2. A LACUNA DE *ACCOUNTABILITY* INTERTEMPORAL

O conceito de *accountability* democrática tem sido extensivamente teorizado nas últimas décadas, gerando uma literatura sofisticada sobre seus diferentes tipos, mecanismos e dimensões (Schedler, 1999; Bovens, 2007). Entretanto, essa literatura concentrou-se predominantemente na *accountability* horizontal (entre poderes), vertical (entre eleitores e representantes) e diagonal (envolvendo atores da sociedade civil), dedicando atenção relativamente limitada à dimensão temporal da *accountability*. A lacuna de *accountability* intertemporal refere-se precisamente à ausência de mecanismos efetivos para responsabilizar tomadores de decisão por consequências que se manifestam além dos ciclos eleitorais convencionais.

Para compreender adequadamente essa lacuna, é necessário distingui-la de outros déficits representativos contemporaneamente identificados. A lacuna de representação população-elite, por exemplo, refere-se ao desalinhamento entre preferências políticas dos cidadãos e as posições adotadas por suas elites parlamentares (Shim; Gherghina, 2020). Ela opera primariamente no eixo sincrônico – trata-se de incongruência entre posições contemporâneas de diferentes atores políticos. A lacuna de *accountability* intertemporal, por contraste, é intrinsecamente diacrônica: diz respeito ao desalinhamento temporal entre decisões e suas consequências, e à correspondente impossibilidade de aplicar mecanismos convencionais de responsabilização.

A lacuna de *accountability* intertemporal manifesta-se em três dimensões interrelacionadas, cada uma apresentando desafios teóricos e práticos distintos. A primeira dimensão é o problema da atribuição causal. Em ciclos eleitorais normais, é relativamente certo – embora não trivial – atribuir resultados políticos a decisões governamentais específicas. Se um governo implementa uma reforma tributária e, dois anos depois, a arrecadação aumenta ou diminui, existe uma trajetória causal razoavelmente transparente. Quando o horizonte temporal se expande para décadas, entretanto, a cadeia causal torna-se progressivamente mais opaca. Como atribuir uma crise climática em 2060 a decisões de emissões tomadas em 2025? Múltiplos governos terão se sucedido, tecnologias terão mudado, o contexto econômico global terá se transformado. A atribuição de responsabilidade individual torna-se não apenas difícil, mas conceitualmente problemática.

Esse problema não é meramente epistemológico, mas possui implicações normativas profundas. A *accountability* democrática depende da possibilidade de rastreamento causal entre ações e resultados. Se não é possível determinar razoavelmente que a ação X do governo G causou o resultado Y, então a base para responsabilização colapsa. Thompson (2010) observa que, embora a responsabilidade coletiva possa ser distribuída ao longo do tempo, o distanciamento temporal entre ações e consequências enfraquece progressivamente os vínculos morais e políticos com os agentes que tomaram as decisões originais. Esse enfraquecimento da conexão causal-moral mina os fundamentos da *accountability*.

A segunda dimensão da lacuna é o problema do desconto eleitoral. Economistas comportamentais demonstraram extensivamente que indivíduos descontam o futuro – valorizam menos benefícios futuros do que benefícios presentes de magnitude equivalente (Frederick *et al.*, 2002). Esse desconto temporal possui fundamentos racionais (incerteza sobre o futuro, preferências de liquidez) e componentes psicológicos (vieses de presente, dificuldade de imaginar estados futuros). O que é menos frequentemente reconhecido é que a estrutura institucional democrática amplifica esse desconto individual.

Eleitores enfrentam um dilema informacional fundamental: decisões políticas de longo prazo produzem suas consequências apenas depois que a oportunidade de responsabilização eleitoral já passou. Um governo que implementa políticas climáticas rigorosas pode ser punido eleitoralmente pelos custos imediatos (fechamento de indústrias poluentes, aumento de preços de energia), mas não será recompensado eleitoralmente pelos benefícios de longo prazo (evitar catástrofes climáticas futuras), pois esses benefícios materializam-se quando esse governo não está mais sujeito ao escrutínio eleitoral. Essa assimetria temporal cria incentivos perversos: governos racionais evitam impor custos presentes mesmo quando geram benefícios futuros superiores, pois a punição eleitoral é certa e imediata, enquanto a recompensa é incerta e distante.

Evidências empíricas confirmam esse padrão. Estudos sobre política climática em 125 países demonstram que partidos governantes geram significativamente menos novas leis e regulações ambientais no ano que precede eleições legislativas (Stef; Ashta, 2023). Similarmente, análises sobre países da OCDE revelam que anos eleitorais apresentam efeito negativo sobre o crescimento da participação de energias renováveis na matriz energética (Aklin; Urpelainen, 2013). O desconto eleitoral não reflete necessariamente preferências antiambientais dos cidadãos, mas a estrutura de incentivos que governa o comportamento político.

A terceira dimensão da lacuna é o problema da democracia sem futuro. Esse é, talvez, o aspecto mais filosoficamente desafiador do paradoxo da *accountability* intertemporal. Gerações futuras – aqueles que nascerão nas próximas décadas – serão profundamente afetadas por decisões tomadas hoje sobre clima, dívida pública, recursos naturais e biodiversidade. Entretanto, elas não possuem agência política no presente. Como sintetiza Caney (2017), as gerações futuras encontram-se estruturalmente privadas de agência política no presente, uma vez que carecem dos mecanismos democráticos básicos para influenciar decisões que definirão suas condições de vida. Essa impotência estrutural cria um déficit representativo único.

Diferentemente de outros grupos marginalizados ou sub-representados, gerações futuras não podem organizar-se politicamente, não podem formar grupos de pressão, não podem ameaçar retirar apoio eleitoral. Sua ausência do processo político é incontornável. Esse problema transcende questões convencionais de representação descritiva ou substantiva. Não se trata de garantir que certos grupos tenham representantes com características similares (representação descritiva) ou que defendam seus interesses (representação substantiva). Trata-se, antes, de incorporar no processo decisório os interesses de atores que, por definição, não existem ainda (Beckman, 2013).

Alguns teóricos argumentam que gerações futuras podem ser representadas por mecanismos de defesa de direitos por atores presentes que reivindicam falar por seus interesses (Smith, 2020). Outros propõem instituições específicas – defensores institucionais, comissários, câmaras legislativas – dedicadas a representar formalmente o futuro (Boston, 2017). Essas propostas, contudo, enfrentam o desafio fundamental de que representação autêntica requer alguma forma de autorização ou possibilidade de contestação por parte dos representados. Como autorizar alguém a falar por pessoas que ainda não existem? Como contestar uma representação inadequada quando os supostamente representados não podem manifestar-se?

A lacuna de *accountability* intertemporal, em suas três dimensões, não é um problema que possa ser resolvido por meio de ajustes marginais nas instituições democráticas existentes. Ela revela uma tensão fundamental entre dois princípios normativos que, simultaneamente, valorizamos: de um lado, a autonomia democrática – cada geração deve governar a si mesma, sem ser vinculada por decisões de predecessores; de outro lado, a responsabilidade intergeracional – cada geração deve considerar os impactos de suas decisões sobre sucessores. A dificuldade é que maximizar a autonomia presente pode implicar irresponsabilidade com o futuro, enquanto garantir responsabilidade intergeracional pode exigir restrições à autonomia democrática. Essa é a essência do paradoxo.

Ademais, essa lacuna não é apenas uma falha técnica dos sistemas democráticos, mas possui raízes na própria concepção moderna de soberania popular. Se o povo é soberano, então o povo presente – a *demos* contemporânea – possui autoridade última sobre decisões coletivas. Vincular a *demos* presente a compromissos de longo prazo em nome de gerações futuras pode ser visto como violação dessa soberania. Contudo, se a *demos* presente pode livremente repudiar tais compromissos, então decisões intertemporalmente consistentes tornam-se impossíveis. Esse dilema teórico manifesta-se em dilemas práticos agudos nas democracias contemporâneas.

3. MANIFESTAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO PARADOXO

O paradoxo da *accountability* intertemporal não é uma abstração teórica, mas uma realidade política com manifestações concretas e consequências mensuráveis. Esta seção examina três áreas em que a lacuna de *accountability* intertemporal opera de maneira particularmente visível: política climática, sustentabilidade fiscal e governança pandêmica. Cada caso ilustra dimensões distintas do paradoxo e revela os limites das instituições democráticas existentes para lidar com desafios de longo prazo.

A decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão em março de 2021, no julgamento das ações climáticas constitucionais (Kotzé *et al.*, 2021), representa uma das tentativas jurisprudenciais mais sofisticadas de enfrentar o paradoxo da *accountability* intertemporal. O Tribunal desenvolveu o conceito de proteção intertemporal dos direitos fundamentais de liberdade, argumentando que o governo atual deve reduzir emissões agora para evitar que governos futuros sejam forçados a impor restrições draconianas às liberdades individuais devido à emergência climática (Kirchhof, 2022). Essa formulação é notável porque reconhece explicitamente a dimensão temporal da responsabilidade governamental.

O raciocínio do Tribunal alemão pode ser reconstruído da seguinte forma: se o governo presente falha em tomar medidas adequadas de mitigação climática, transfere para governos futuros um limite de emissões progressivamente menor. Eventualmente, esse orçamento tornar-se-á tão restrito que medidas extremamente invasivas – proibição de viagens aéreas, racionamento energético severo, fechamento forçado de setores inteiros da economia – serão necessárias para evitar uma catástrofe climática. Essas medidas futuras constituirão restrições massivas às liberdades fundamentais. Portanto, a inação presente sobre clima não é apenas questão de política pública subótima, mas violação antecipada de direitos fundamentais de gerações futuras. O Tribunal obrigou o legislativo a revisar a Lei de Proteção Climática para estabelecer metas setoriais mais ambiciosas (Ekardt; Heyl, 2022).

Esse precedente é teoricamente fascinante porque tenta criar *accountability* intertemporal por meio de mecanismos jurídicos e constitucionais. Ao constitucionalizar a proteção climática e vincular governos presentes a trajetórias de emissões futuras, o Tribunal alemão busca superar a lacuna de *accountability* eleitoral. Entretanto, essa solução enfrenta críticas substantivas. Primeiro, levanta questões sobre separação de poderes: deve o judiciário obrigar o legislativo a adotar metas climáticas específicas? Segundo, suscita preocupações sobre legitimidade democrática: juízes não eleitos vinculam decisões de legisladores democraticamente escolhidos. Terceiro, permanece vulnerável a mudanças constitucionais futuras – uma geração suficientemente motivada poderia alterar a Constituição para relaxar exigências climáticas (Kotzé *et al.*, 2024).

O caso suíço oferece contraste interessante. Em 2024, os eleitores suíços aprovaram, em referendo popular, uma iniciativa sindical para aumentar gastos previdenciários públicos, apesar de déficit fiscal estrutural e oposição de todo o espectro centro-direita do parlamento e do governo federal (Freiburghaus, 2025). Esse resultado exemplifica o que denomino "problema do desconto democrático reverso": em certos contextos institucionais,

democracia direta pode permitir que maiorias presentes aprovem políticas cujos custos recairão sobre gerações futuras. Os benefícios previdenciários aumentados são imediatos para aposentados atuais e próximos, enquanto o financiamento desses benefícios, por meio de maior endividamento ou futuros aumentos tributários, será problema de governos e gerações subsequentes.

A análise pós-referendo revelou elementos preocupantes sobre a crise de representação na Suíça. A aprovação da iniciativa ocorreu em contexto de declínio na identificação partidária, aumento da desconfiança midiática e crescente desalinhamento entre preferências políticas de eleitores e de elites parlamentares (Freiburghaus, 2025). Eleitores perceberam a medida como benefício tangível necessário para pessoas comuns, contrastando com recorrente suporte estatal a grandes corporações bancárias durante crises financeiras. Esse caso ilustra como a lacuna de *accountability* intertemporal não opera isoladamente, mas interage com outros déficits representativos, gerando dinâmicas políticas complexas.

A sustentabilidade fiscal francesa apresenta manifestação ainda mais dramática do paradoxo. A dívida pública francesa aumentou de 1,2 trilhão de euros em 2007 para 3,3 trilhões em 2024, atingindo 113,7% do PIB, com projeções de crescimento contínuo pelos próximos cinco anos (Bendjaballah; Sauger, 2025). Esse crescimento ocorreu por meio de múltiplos governos de diferentes orientações ideológicas, evidenciando que o problema transcende escolhas político-partidárias específicas. Os juros sobre a dívida pública já representam a maior rubrica de gasto do Estado francês, superando a educação. Ainda assim, o sistema político demonstra incapacidade persistente de implementar ajustes fiscais estruturais.

Em 2024, o governo Barnier apresentou orçamento contendo medidas de consolidação fiscal, cujos desdobramentos resultaram na queda do governo por meio de moção de censura. A crise deixou a França sem orçamento aprovado para 2025 e com a perspectiva de governança por meio de mecanismos constitucionais emergenciais que prorrogaram gastos correntes, agravando ainda mais o problema fiscal (Bendjaballah; Sauger, 2025). Esse impasse ilustra perfeitamente o paradoxo: cada governo individual possui incentivos eleitorais para evitar medidas de austeridade impopulares, mesmo sabendo que a trajetória fiscal é insustentável. O custo do ajuste recai sobre o governo que o implementa, enquanto os benefícios (evitar crise fiscal futura) são distribuídos difusamente ao longo do tempo e podem nunca ser eleitoralmente creditados a quem tomou as decisões difíceis.

Um terceiro caso, menos óbvio, mas igualmente revelador, é a governança de preparação pandêmica. Antes da COVID-19, a maioria das democracias havia investido insuficientemente em infraestrutura de saúde pública, estoques estratégicos de equipamentos médicos e sistemas

de vigilância epidemiológica. Esse investimento insuficiente refletia cálculo político racional: gastos em preparação pandêmica impõem custos fiscais visíveis no presente para prevenir eventos futuros incertos. Se a pandemia não ocorre durante o mandato do governo que investiu em preparação, o investimento aparece como desperdício. Se ocorre, mas o governo já não está no poder, a responsabilização retroativa é difícil. Portanto, preparação pandêmica possui exatamente a estrutura de incentivos que a lacuna de *accountability* intertemporal desfavorece.

A COVID-19 expôs as consequências dessa dinâmica. Países que haviam investido em capacidade de resposta a emergências sanitárias – notavelmente Taiwan, Coreia do Sul e Singapura – puderam responder mais efetivamente, salvando vidas e minimizando danos econômicos. Países que haviam investido de modo insuficiente enfrentaram colapsos em sistemas de saúde, escassez de equipamentos e necessidade de confinamentos prolongados, com custos humanos e econômicos massivos. Entretanto, mesmo essa experiência traumática não necessariamente gera mudança de longo prazo. Análise de ciclos orçamentários pós-pandemia sugere que investimentos em preparação já estão sendo reduzidos à medida que a memória da crise se dilui e outras prioridades eleitoralmente mais proeminentes emergem (Greer *et al.*, 2020).

Esses três casos – clima, sustentabilidade fiscal, preparação pandêmica – compartilham estrutura comum. Em cada um, existem ações presentes que poderiam mitigar significativamente riscos futuros, mas que impõem custos concentrados e visíveis a curto prazo. Os benefícios dessas ações são difusos, incertos e temporalmente distantes. Os mecanismos convencionais de *accountability* democrática – eleições, prestação de contas retrospectiva, responsabilização eleitoral – são inadequados para disciplinar decisões com essa estrutura temporal. Governos racionais, respondendo a incentivos eleitorais, investem pouco em prevenção de longo prazo e muito em ações que retornam no curto prazo. O resultado é acumulação progressiva de riscos intertemporais que futuras gerações herdarão.

4. IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E CAMINHOS INSTITUCIONAIS

A identificação do paradoxo da *accountability* intertemporal possui implicações teóricas profundas para nossa compreensão da democracia e levanta questões normativas fundamentais sobre o autogoverno democrático. A questão central pode ser formulada assim: podem democracias vincular-se de forma confiável a objetivos de longo prazo sem violar o princípio fundamental de que cada geração deve governar a si mesma? Essa pergunta não admite resposta simples, pois envolve tensão entre dois valores democráticos fundamentais que podem, em certas circunstâncias, entrar em conflito.

De um lado, temos o princípio da soberania popular contemporânea. Democracia significa governo do povo, pelo povo, para o povo – mas qual povo? A resposta convencional é: o povo presente, a *demos* contemporânea. Esse princípio implica que cada geração possui autoridade última sobre decisões coletivas que a afetam. Jefferson argumentou que a terra pertence aos vivos, não aos mortos, e que cada geração deveria ter o direito de revisar arranjos constitucionais e políticos herdados (Jefferson, 1979). Essa visão maximiza a autonomia democrática de cada geração, mas torna comprometimentos intertemporais confiáveis extremamente difíceis.

De outro lado, temos o princípio da responsabilidade intergeracional. Gerações presentes não existem isoladamente, mas como elos em cadeia de gerações passadas e futuras. Decisões tomadas hoje – sobre clima, recursos naturais, dívida pública, biodiversidade – terão consequências que se estendem muito além da vida dos tomadores de decisão atuais. Ignorar essas consequências futuras pode ser visto não apenas como imprudente, mas como moralmente problemático. Rawls (1971) destaca que a questão da justiça intergeracional impõe desafios particularmente severos a qualquer teoria ética, especialmente ao utilitarismo, devido à dificuldade de comparar e agregar bem-estar por meio de diferentes períodos históricos. Uma teoria adequada de justiça democrática deve incorporar dimensão intertemporal.

A tensão entre esses dois princípios não é meramente abstrata, mas se manifesta em debates institucionais concretos. Constituições, por exemplo, são mecanismos de pré-compromisso – gerações constituintes vinculam suas sucessoras a certos princípios fundamentais. O constitucionalismo é, portanto, intrinsecamente intertemporal. Holmes (1988) identifica um paradoxo constitucional fundamental: conferir poder ao povo exige simultaneamente impor limitações a esse poder, o que implica que uma geração precisa restringir as escolhas de gerações subsequentes para garantir as próprias condições que tornam o autogoverno democrático possível. A questão é: até que ponto esse vínculo pode estender-se sem comprometer a autonomia democrática?

Diferentes tradições de teoria democrática oferecem respostas divergentes. Teorias procedimentais da democracia, que enfatizam processos decisórios justos sobre resultados substantivos específicos, tendem a privilegiar a autonomia da *demos* presente. Se processos são justos e inclusivos, então decisões emergentes desses processos são legítimas, mesmo que imponham custos a gerações futuras. A legitimidade deriva do procedimento, não do conteúdo. Teorias substantivas, por contraste, argumentam que certos resultados – proteção de direitos fundamentais, preservação de condições ecológicas para vida digna, sustentabilidade fiscal – são requisitos de justiça independentemente de aprovação procedimental. Gerações presentes não

podem, mesmo por meio de procedimentos formalmente democráticos, comprometer fundamentalmente o bem-estar de sucessores.

A inovação jurisprudencial alemã da proteção intertemporal dos direitos fundamentais pode ser vista como tentativa de sintetizar essas perspectivas. O Tribunal argumenta que liberdade futura é precondição para democracia futura. Portanto, proteger liberdade futura por meio de restrições presentes não viola democracia, mas a constitui. Se ação climática inadequada hoje levará a restrições massivas de liberdade amanhã, então vincular o governo presente a metas de emissão é paradoxalmente libertador – preserva autonomia futura ao custo de constrangimento presente (Ekardt; Heyl, 2022). Essa lógica é sofisticada, mas controversa. Críticos argumentam que transforma projeções sobre políticas futuras em imperativos normativos presentes, concedendo a juízes poder excessivo sobre questões fundamentalmente políticas (Kotzé, 2021).

Diante desses dilemas teóricos, literaturas recentes propuseram diversos arranjos institucionais para mitigar a lacuna de *accountability* intertemporal. Essas propostas podem ser agrupadas em quatro categorias: instituições de representação do futuro, mecanismos de pré-compromisso constitucional, reforma de incentivos eleitorais e fortalecimento de deliberação pública. Cada categoria apresenta vantagens específicas e limitações estruturais.

A primeira categoria inclui propostas para criar instituições dedicadas especificamente a representar interesses de longo prazo e gerações futuras. A Hungria estabeleceu um defensor institucional para gerações futuras em 2008 (embora posteriormente abolido); o País de Gales criou um Comissário para gerações futuras em 2015; Israel possui um Comitê Parlamentar para gerações futuras (Rose, 2024). Essas instituições possuem mandatos para revisar legislação proposta, publicar relatórios sobre sustentabilidade de longo prazo e promover consciência pública sobre questões intergeracionais.

Pesquisas sobre essas instituições revelam resultados mistos. Por um lado, elas aumentam visibilidade de questões de longo prazo no debate público e ocasionalmente influenciam formulação de políticas. Por outro lado, frequentemente carecem de poder vinculante e podem ser marginalizadas por atores políticos convencionais. O Comissário galês, por exemplo, foi criticado pela sociedade civil como amplamente simbólico, priorizando estratégia de suporte ao governo sobre engajamento genuinamente conflitivo (Linehan, 2021). Sem capacidade de vetar legislação ou impor sanções efetivas, esses defensores institucionais dependem de persuasão moral e exposição pública – ferramentas importantes, mas insuficientes para superar incentivos estruturais que privilegiam o curto prazo.

A segunda categoria envolve constitucionalizar certas obrigações de longo prazo. Além do caso alemão, várias constituições nacionais agora

incluem cláusulas sobre sustentabilidade ambiental, direitos de gerações futuras ou princípios de precaução. A Constituição alemã estabelece responsabilidade do Estado de proteger fundamentos naturais da vida em responsabilidade para com gerações futuras. Equador foi além, concedendo à natureza (Pachamama) personalidade jurídica, permitindo litígios em nome de ecossistemas (Gudynas, 2014).

Constitucionalização pode fortalecer compromissos de longo prazo ao elevá-los acima da política ordinária, tornando mais difícil sua reversão. Entretanto, enfrenta desafios substantivos. Primeiro, constitucionalização transfere decisões sobre dilemas intertemporais – que são essencialmente políticos – para arena judicial, suscitando questões de legitimidade democrática. Segundo, permanece vulnerável a emendas constitucionais se maiorias suficientemente amplas decidirem reverter compromissos. Terceiro, linguagem constitucional sobre gerações futuras tende a ser vaga, deixando ampla margem interpretativa para implementação (Tremmel, 2006).

A terceira categoria foca em reformar incentivos eleitorais para reduzir viés de curto prazo. Propostas incluem estender mandatos, proibir reeleição imediata (forçando políticos a pensar além do próximo ciclo), criar sistemas de voto ponderado por idade (dando mais peso a jovens que viverão com consequências de decisões presentes) ou implementar sistemas de representação proporcional que, segundo algumas evidências, correlacionam-se com políticas mais voltadas ao longo prazo (Birch, 2024).

Essas reformas são tecnicamente viáveis, mas politicamente difíceis de implementar. Estender mandatos pode dar maior margem para políticas de longo prazo, mas também reduz *accountability* eleitoral frequente. Voto ponderado por idade levanta sérias questões sobre igualdade política – o princípio "um cidadão, um voto" é fundamental para a democracia. Mudanças em sistemas eleitorais enfrentam resistência de partidos beneficiados por arranjos existentes. Ademais, não está claro que essas reformas superariam o problema fundamental: enquanto responsabilização permanecer retrospectiva e baseada em resultados observáveis dentro de ciclos eleitorais, incentivos para pouco investir em prevenção de longo prazo persistirão.

A quarta categoria enfatiza fortalecimento de deliberação pública e fóruns de cidadãos. Evidências sugerem que deliberação bem estruturada pode mitigar vieses do presente e ampliar horizontes temporais de participantes (Smith; Setälä, 2018). Quando cidadãos são expostos a informação sobre consequências de longo prazo, engajam-se em deliberação com pares e consideram múltiplas perspectivas, tendem a apoiar políticas mais orientadas ao futuro. Painéis de cidadãos sobre clima em França, Irlanda e Reino Unido produziram recomendações substancialmente mais ambiciosas que políticas governamentais convencionais (Farrell *et al.*, 2019).

Deliberação, contudo, enfrenta limitações próprias. Fóruns deliberativos bem desenhados são caros, consomem tempo e são difíceis de escalar. Seus resultados não são automaticamente vinculantes – governos podem ignorá-los. Mesmo quando levados a sério, fóruns de cidadãos podem não superar completamente vieses cognitivos humanos relacionados a eventos futuros distantes. Mais fundamentalmente, deliberação por si só não resolve o problema de incentivos estruturais enfrentados por políticos eleitos que, mesmo convencidos argumentativamente da importância do longo prazo, enfrentam pressões eleitorais de curto prazo.

Nenhuma dessas soluções institucionais, isoladamente, resolve o paradoxo da *accountability* intertemporal. Cada uma mitiga parcialmente alguns aspectos do problema enquanto introduz novos desafios ou deixa outros aspectos intocados. Isso sugere que o paradoxo pode não admitir solução completa, mas apenas administração por meio de combinações criativas de mecanismos institucionais que, conjuntamente, fortalecem capacidade democrática de considerar o futuro sem eliminar completamente a tensão entre autonomia presente e responsabilidade intergeracional.

CONCLUSÃO

Este artigo identificou e analisou o paradoxo da *accountability* intertemporal – a incapacidade estrutural das democracias liberais de responsabilizar adequadamente governos por decisões cujas consequências se manifestam apenas no futuro distante. O argumento desenvolveu-se em quatro movimentos principais. Primeiro, demonstrou-se que a arquitetura temporal da democracia representativa, com seus ciclos eleitorais e mecanismos de prestação de contas retrospectiva, privilegia sistematicamente horizontes de curto e médio prazo. Segundo, conceitualizou-se a lacuna de *accountability* intertemporal em suas três dimensões constitutivas: o problema da atribuição causal, o desconto eleitoral e a ausência de representação de gerações futuras. Terceiro, examinaram-se manifestações contemporâneas desse paradoxo em política climática, sustentabilidade fiscal e preparação pandêmica, revelando como incentivos institucionais geram investimento insuficiente persistente em prevenção de longo prazo. Quarto, exploraram-se implicações teóricas e caminhos institucionais, argumentando que o paradoxo reflete tensão fundamental entre soberania popular contemporânea e responsabilidade intergeracional.

A principal contribuição teórica deste artigo é demonstrar que o presentismo democrático não decorre primariamente de distorções da cidadania, mas de arquiteturas institucionais que estruturam incentivos políticos. Estudos empíricos recentes indicam que cidadãos, quando adequadamente informados e em contextos deliberativos, manifestam

genuína preocupação com gerações futuras (Christensen; Rapeli, 2021). O problema reside menos nas preferências dos eleitores e mais nos mecanismos de mediação entre preferências, decisões e *accountability*. Essa reversão causal possui implicações práticas importantes: sugere que reformas institucionais que modifiquem estruturas de incentivos podem ser mais promissoras do que campanhas de conscientização pública que assumem o problema como fundamentalmente atitudinal.

Entretanto, o artigo também argumentou que o paradoxo não admite solução completa, apenas administração por meio de combinações criativas de arranjos institucionais. Isso porque o paradoxo reflete tensão genuína entre valores democráticos fundamentais. Maximizar autonomia de cada geração para governar a si mesma pode implicar irresponsabilidade com gerações futuras. Garantir responsabilidade intergeracional pode exigir restrições à autonomia democrática presente. Não há meta-princípio óbvio que resolva essa tensão; qualquer arranjo institucional envolverá dilemas entre esses valores.

Esse reconhecimento não deve, contudo, conduzir a quietismo institucional. Embora o paradoxo não possa ser eliminado, suas manifestações mais severas podem ser mitigadas. A agenda de pesquisa que emerge dessa análise envolve três frentes principais. Primeiro, desenvolver teoria mais sofisticada sobre mecanismos de pré-compromisso democrático que sejam simultaneamente vinculantes o suficiente para superar incentivos de curto prazo e revisáveis o suficiente para preservar autonomia democrática. Segundo, investigar empiricamente quais combinações específicas de instituições – constitucionais, deliberativas, eleitorais – demonstram maior efetividade em fortalecer orientação de longo prazo sem comprometer *accountability* democrática. Terceiro, explorar dimensão normativa de deveres intergeracionais: o que, precisamente, uma geração deve às suas sucessoras? Quanto sacrifício presente é justificável em nome de gerações futuras?

A urgência dessa agenda de pesquisa é inegável. Decisões tomadas nas próximas décadas sobre clima, biodiversidade, inteligência artificial, edição genética e outras tecnologias transformadoras terão consequências irreversíveis que moldarão profundamente a vida de gerações futuras. Se democracias liberais se provarem estruturalmente incapazes de governar responsavelmente em relação ao futuro distante, isso não apenas mina a justiça intergeracional, mas pode também erodir a legitimidade da própria forma democrática. Autoritarismos com maior capacidade de planejamento de longo prazo podem emergir como alternativa sedutora para sociedades frustradas com os horizontes temporais limitados da democracia. Fortalecer a capacidade democrática de pensar e agir intertemporalmente não é, portanto, apenas questão de justiça entre gerações, mas de viabilidade de longo prazo da própria democracia.

REFERÊNCIAS

AKLIN, Michaël; URPELAINEN, Johannes. Political competition, path dependence, and the strategy of sustainable energy transitions. *American Journal of Political Science*, Hoboken, v. 57, n. 4, p. 643-658, 2013.

BECKMAN, Ludvig. Democracy and future generations: should the unborn have a voice? In: MERLE, Jean-Christophe (org.). *Spheres of global justice*. Dordrecht: Springer, 2013. p. 775-788.

BENDJABALLAH, Sarah; SAUGER, Nicolas. France: political developments and data for 2024. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Hoboken, v. 64, n. 1, p. 201-230, 2025.

BIRCH, Sarah. Voting for the future: electoral institutions and the time horizons of democracy. *Political Studies* Review, Londres, v. 22, n. 1, p. 762-783, 2024.

BOSTON, Jonathan. *Governing for the future*: designing democratic institutions for a better tomorrow. Bingley: Emerald, 2017.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing *accountability*: a conceptual framework. *European Law Journal*, Hoboken, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

CAMPOS, André Santos. *The semi-future democracy*: a liberal theory of the long-term view. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2024.

CANEY, Simon. Political institutions for the future: a fivefold package. In: GONZÁLEZ-RICOY, Iñigo; GOSSERIES, Axel (org.). *Institutions for future generations*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 135-155.

CHRISTENSEN, Henrik Serup; RAPELI, Lauri. Immediate rewards or delayed gratification? A conjoint survey experiment of the public's policy preferences. *Policy Sciences*, Dordrecht, v. 54, n. 1, p. 63-94, 2021.

EKARDT, Felix; HEYL, Katharine. The German constitutional verdict is a landmark in climate litigation. *Nature Climate Change*, Londres, v. 12, n. 8, p. 697-699, 2022.

ELSTER, Jon. *Ulysses and the sirens*: studies in rationality and irrationality. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

FANKHAUSER, Samuel; GENNAIOLI, Caterina; COLLINS, Murray. The political economy of passing climate change legislation: evidence from a survey. *Global Environmental Change*, Amsterdam, v. 35, p. 52-61, 2015.

FARRELL, David M.; SUITER, Jane; HARRIS, Clodagh. 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, Abingdon, v. 34, n. 1, p. 113-123, 2019.

FEARON, James D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (org.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 55-97.

FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time discounting and time preference: a critical review. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 40, n. 2, p. 351-401, 2002.

FREIBURGHAUS, Rahel. Switzerland: political developments and data in 2024. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Hoboken, v. 64, n. 1, p. 611-636, 2025.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. Testing theories of American politics: elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 12, n. 3, p. 564-581, 2014.

GREER, Scott L.; KING, Elizabeth J.; FONSECA, Elize Massard da; PERALTA-SANTOS, André. The comparative politics of COVID-19: the need to understand government responses. *Global Public Health*, Abingdon, v. 15, n. 9, p. 1413-1416, 2020.

GUDYNAS, Eduardo. *Derechos de la naturaleza*: ética biocéntrica y políticas ambientales. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, 2014.

HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (org.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 195-240.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE –IDEA. *The global state of democracy 2024*: strengthening the legitimacy of elections in a time of radical uncertainty. Estocolmo: International IDEA, 2024. Disponível em: https://www.idea.int/gsod/2024. Acesso em: 18 fev. 2026.

IYENGAR, Shanto; LELKES, Yphtach; LEVENDUSKY, Matthew; MALHOTRA, Neil; WESTWOOD, Sean J. The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 22, p. 129-146, 2019.

JACOBS, Alan M.; MATTHEWS, J. Scott. Why do citizens discount the future? Public opinion and the timing of policy consequences. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 42, n. 4, p. 903-935, 2012.

JEFFERSON, Thomas. Thomas Jefferson to James Madison, 6 September 1789. In: HOBSON, Charles F.; RUTLAND, Robert A. (org.). *The papers of James Madison*. Charlottesville: University Press of Virginia, p. 382-388, v. 12, 1979.

KIRCHHOF, Gregor. *Intertemporale Freiheitssicherung*: Klimaschutz – Sozialsysteme – Staatsverschuldung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2022.

KOTZÉ, Louis J. Neubauer *et al*. versus Germany: planetary climate litigation for the Anthropocene? *German Law Journal*, Cambridge, v. 22, n. 8, p. 1139-1156, 2021.

KOTZÉ, Louis J.; MAYER, Benoit; VAN ASSELT, Harro; SETZER, Joana; BIERMANN, Frank. Courts, climate litigation and the evolution of earth system law. *Global Policy*, Hoboken, 2024.

LINEHAN, John. Safeguarding and promoting the rights of future generations. In: LINEHAN, John; LAWRENCE, Paul (org.). *Giving future generations a voice*: normative frameworks, institutions and practice. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ROSE, Michael. Institutional proxy representatives of future generations: a comparative analysis of types and design features. *Politics and Governance*, Lisboa, v. 12, p. 1-21, 2024.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (org.). *The self-restraining state*: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner, 1999, p. 13-28.

SHIM, Jaemin; GHERGHINA, Sergiu. Measuring the mass-elite preference congruence: findings from a meta-analysis and introduction to the symposium. *European Political Science*, Londres, v. 19, p. 509-527, 2020.

SHIM, Jaemin. *Mass-elite representation gap in old and new democracies*: critical junctures and elite agency. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2024.

SMITH, Graham; SETÄLÄ, Maija. Mini-publics and deliberative democracy. In: BÄCHTIGER, Andre *et al.* (org.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 300-314.

SMITH, Graham. Enhancing the legitimacy of offices for future generations: the case for public participation. *Political Studies*, Londres, v. 68, n. 4, p. 996-1013, 2020.

STEF, Nicolae; ASHTA, Arvind. Dynamics in environmental legislation: international evidence from environmental laws and regulations. *Environmental and Resource Economics*, Dordrecht, v. 76.

THOMPSON, Dennis F. Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Abingdon, v. 13, n. 1, p. 17-37, 2010.

TREMMEL, Joerg Chet. Establishing intergenerational justice in national constitutions. In: TREMMEL, Joerg Chet (org.). *Handbook of intergenerational justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, p. 187-214.

WHITE, Jonathan. *In the long run: the future as a political idea*. London: Profile Books, 2024.

WIKE, Richard; FAGAN, Moira; CLANCY, Laura. *Global elections in 2024*: what we learned in a year of political disruption. Washington: Pew Research Center, 2024. Disponível em: https://www.pewresearch.org. Acesso em: 18 fev. 2026.

ESTADOS ILIBERAIS E A IDEIA ATUAL DE ESTADO DEMOCRÁTICO

ILLIBERAL STATES AND THE CURRENT IDEA OF THE DEMOCRATIC STATE

Nina Beatriz Stocco Ranieri[1]

1 Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Livre-docência pela USP. Mestra e bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora titular da Faculdade de Direito da USP. Coordenadora da Cátedra Unesco de Direito à Educação.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O nome e a coisa: o que é legítimo e o que é legal em Estados iliberais? 1.1. Estados iliberais não surgem do nada. 1.2. O que há de novo nos Estados iliberais? 2. A forma e o conteúdo: a democracia pode ser qualquer coisa? 2.1. A democracia como forma de governo. 2.2. A democracia não é qualquer coisa. 3. Quem decide o que é democrático? 3.1. A autovinculação. 3.2. A proteção da democracia. 3.3. A soberania popular. Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo analisa o fenômeno dos Estados iliberais a partir de três dimensões essenciais à compreensão do regime político: a relação entre legitimidade e legalidade; a distinção entre democracia formal e democracia substantiva; e os mecanismos de decisão sobre o que é ou não democrático. Partindo do diagnóstico de que a recessão democrática global se aprofunda desde 2010, com cerca de 90 Estados autocráticos ou em processo de autocratização, o texto examina as origens e as características dos regimes iliberais, demonstrando que eles não surgem do nada, mas se desenvolvem a partir de democracias constitucionais que não lograram consolidar seus fundamentos. A análise percorre a história do conceito de democracia, da Antiguidade Clássica à contemporaneidade, para sustentar que a democracia não é uma forma vazia, mas um valor universal dotado de conteúdo substantivo, inscrito em sistemas normativos que impõem limites às maiorias ocasionais. Conclui que a proteção da democracia exige, além da reafirmação institucional, o aprofundamento da participação política esclarecida dos cidadãos, a governança democrática do espaço digital e o fortalecimento dos mecanismos de controle e *accountability* do poder.

PALAVRAS-CHAVE: Estados iliberais. Democracia. Constitucionalismo. Estado de Direito. Erosão democrática. Legitimidade. Soberania popular.

ABSTRACT: This article analyzes the phenomenon of illiberal states from three essential dimensions for understanding the political regime: the relationship between legitimacy and legality; the distinction between formal and substantive democracy; and the mechanisms for deciding what is or is not democratic. Starting from the diagnosis that global democratic recession has been deepening since 2010, with approximately 90 autocratic or autocratizing states, the text examines the origins and characteristics of illiberal regimes, demonstrating that they do not emerge out of nowhere but develop from constitutional democracies that failed to consolidate their

foundations. The analysis traces the history of the concept of democracy from Classical Antiquity to the present day, arguing that democracy is not an empty form but a universal value with substantive content, embedded in normative systems that impose limits on occasional majorities. It concludes that the protection of democracy requires, beyond institutional reaffirmation, the deepening of informed political participation by citizens, democratic governance of the digital space, and the strengthening of mechanisms for the control and accountability of power.

KEYWORDS: Illiberal states. Democracy. Constitutionalism. Rule of law. Democratic erosion. Legitimacy. Popular sovereignty.

INTRODUÇÃO

Em 2024, cerca de dois bilhões de pessoas depositaram seus votos em eleições realizadas em mais de 60 Estados, sendo que apenas em 10% deles o voto é compulsório.[2] Foi o maior comparecimento de eleitores às urnas na história da democracia. Paradoxalmente, pesquisas empíricas demonstram que a democracia está em declínio em todo o planeta.[3]

O número de Estados autocráticos ou com tendências à autocracia vem aumentando desde 2010; atualmente, são cerca de 90, enquanto Estados democráticos não somam mais que 80 (Nord *et al.*, 2025).[4] As eleições livres sofreram retrocessos em 25 países, a liberdade de associação em 22 e o Estado de Direito, em 18. Isso significa que praticamente três em cada quatro pessoas no planeta (72%) vivem em regimes políticos autocráticos

2 Cf. *The 2024 Global Elections Super-Cycle* (International IDEA, 2024a). No total, em 25 Estados, o voto é obrigatório. Na América do Sul: Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai. Na América do Norte, é obrigatório apenas no México. Já na América Central, incluem-se Honduras, Panamá e Costa Rica. Na Oceania, Austrália, Nauru e Samoa precisam votar. O voto também é obrigatório na Grécia, Liechtenstein, Luxemburgo, Suíça (somente no Cantão de Schaffhausen) e na França, apenas para o Senado. Na África: República Democrática do Congo, Gabão e Egito. Cf. *Eleições pelo Mundo*: obrigatoriedade do voto e uso de urnas eletrônicas (Brasil, TSE, 2021).

3 Cf. *The 2024 Global Elections Super-Cycle* (International IDEA, 2024a) e *Varieties of Democracy (V-Dem)* (Nord *et al.*, 2025).

4 A despeito da complexidade das metodologias empregadas para identificar e mensurar a democracia nos diferentes Estados, são considerados Estados democráticos pela ONU os que respeitam a liberdade de expressão, o direito de reunião pacífica, o direito de associação livre, o direito de fazer parte da vida política do Estado, o direito de votar e ser votado em eleições livres, periódicas, com voto universal e escrutínio secreto, conforme o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Evidentemente, essas condições variam no tempo e no espaço, não sendo possível estabelecer um quantitativo preciso das democracias no mundo, uma vez que tudo depende dos métodos e critérios empregados. Para uma visão da democracia no mundo, em diferentes graus, ver *Our world in data*, que emprega dados de oito fontes, com perspectivas distintas (Herre; Rodés-Guirao; Ortiz-Ospina, 2013).

nos quais há personalização do poder na figura de um governante ou de um grupo, com diferentes graus de hegemonia; é o maior percentual desde 1978.

Observada desde 2010, a tendência de recessão democrática vem se aprofundando. Seus principais sintomas incluem restrições ao pluralismo político e à liberdade de expressão, com efeitos negativos na realização de eleições justas, combinadas com relativização do Estado de Direito e desrespeito a instrumentos de limitação e controle constitucional do poder.[5] Portanto, apesar da mobilização eleitoral, o nível de democracia desfrutado pelos cidadãos em 2023 retrocedeu a patamares de 1985 em todas as regiões do mundo, mas com maior intensidade no Leste Europeu e na Ásia do Sul e Central (International IDEA, 2024b, p. 13; Nord *et al.*, 2025, p. 8).

A onda de autocratização continua se expandindo. Em 2025, foram identificados 45 Estados nesse processo, contra 19 em processo de democratização (Nord *et al.*, 2025, p. 6). As eleições de 2024 não alteraram essas trajetórias, além de acrescentarem mais seis Estados à lista de potenciais autocracias,[6] dados que reforçam a tese de Samuel Huntington (1994),[7] segundo a qual cada onda de democracia é sucedida por uma contraonda. No momento, estaríamos presenciando a formação da terceira contraonda. O problema é saber se a recessão democrática está no ápice ou ganhando fôlego, começando ou terminando.

Complementarmente, declina a percepção positiva dos cidadãos sobre a democracia. As causas são diversas: ou não estão satisfeitos com a forma como a democracia funciona em seu país ou com as instituições políticas; não se sentem identificados com os partidos ou com seus governantes e representantes; consideram não ter ou ter pouca possibilidade de influir na política nacional.[8] Ainda que haja insatisfeitos com regimes políticos em todo tempo e lugar, o sentimento vem ganhando corpo globalmente (International

5 No ano de 2024, houve perdas alarmantes de liberdade de expressão em 44 Estados, e a realização de eleições livres e justas deteriorou-se em 22 Estados, e o respeito ao Estado de Direito em 18, indicando que líderes autoritários recorrem cada vez mais à repressão para manter o poder (Nord *et al.*, 2025, p. 6).

6 A saber: Argentina, Gabão, Guiné-Bissau, Moçambique, Serra Leoa e Tanzânia (Nord *et al.*, 2025, p. 24).

7 De acordo com a tese de Samuel Huntington sobre as ondas de democracia, a cada uma das duas primeiras, sucedeu-se uma contraonda. A 3ª Onda, iniciada em 1974, em Portugal, alcançou, nas décadas seguintes, o sul da Europa (Espanha e Grécia), a América Latina e o Leste Europeu, com a substituição de regimes autoritários por regimes democráticos. Ainda na 3ª Onda, ocorreu a fase final dos processos de descolonização na Ásia e na África, com adoção limitada de regimes democráticos. Com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991), a onda invade o ex-bloco soviético e chega à Alemanha Oriental, Checoslováquia e Romênia (Huntington, 1994).

8 Conforme Alonso (2019): "Insatisfeitos existem em todas as sociedades em todos os tempos. Nos 'settled times', expressão da socióloga Ann Swidler, as pessoas seguem vivendo, em meio a infelicidades, injustiças, desigualdades, nas suas posições costumeiras. Mas quando a vida ordinária é sacudida, a conformidade fica desconfortável".

IDEA, 2024b),[9] estimulado por um pessimismo econômico global.[10] A exceção é a América Latina, onde, na média, os dados são mais favoráveis. Em 2024, 52% da população do continente (sem incluir a Nicarágua) apoiava a democracia.[11]

Em tempos de frustração com a democracia representativa, ganham espaço líderes populistas que professam a cultura política da decomposição democrática (Rosanvallon, 2011), prometendo segurança, melhores condições de vida e combate à corrupção, mesmo que a custo de direitos fundamentais. Também ganham protagonismo político partidos de direita e extrema direita com pautas nacionalistas e identitárias, como se verificou na França, na Áustria, na Polônia, em Portugal, no Reino Unido (em relação à campanha do Brexit, entre 2010 e 2016) e no Parlamento Europeu (Aktas, 2024), impulsionados por radicalização política e ferramentas digitais.

Como entender o tempo e a mudança? Além de sermos parte do presente, não temos a perspectiva que o passado oferece; vivemos uma coisa depois da outra, processo que o historiador Rui Tavares (2024) sintetizou na fórmula "agora, agora e mais agora". Hannah Arendt (2000) nos convida a refletir sobre o nosso lugar e o das gerações futuras por meio do pensar, a partir da experiência concreta no mundo. Pensar é diferente de conhecer: o conhecer busca resultados verificáveis; o pensar não produz resultados definitivos, diz respeito ao sentido daquilo que nos ocorre. O conhecer não é irrelevante, mas é uma atividade mental distinta.

No esforço teórico de compreensão do fenômeno dos Estados iliberais, as abordagens na Ciência Política têm enfatizado, sobretudo, a erosão democrática, suas causas e atores (Mounk, 2019; Runciman, 2018; Levitski; Ziblatt, 2019). No campo do Direito, até o momento, o interesse recaiu sobre a erosão do constitucionalismo, jogando luz sobre os métodos e as consequências do "Constitucionalismo autoritário", assim como sobre o papel das Cortes constitucionais e dos Tribunais internacionais e regionais.

9 O relatório contém dados colhidos em 19 países: Brasil, Índia, Estados Unidos, Chile, Colômbia, Dinamarca, Gâmbia, Iraque, Itália, Líbano, Lituânia, Paquistão, Romênia, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Coreia do Sul, Taiwan e Tanzânia (International IDEA, 2024b).

10 As últimas duas décadas foram marcadas por crises financeiras, desaceleração econômica causada pela Covid-19, inflação e desigualdade econômica persistente – fatores que contribuíram para um sentimento generalizado de insatisfação em diversos Estados. Em 2024, para 64% dos adultos, a economia nacional estava em má situação (*Pew Research*, 2025). Em vários Estados onde se realizaram eleições – incluindo França, Japão, África do Sul, Coreia do Sul e Reino Unido –, mais de sete em cada dez pessoas compartilhavam dessa visão.

11 Na Venezuela, enquanto o mundo contestava os resultados da eleição presidencial, o apoio majoritário à democracia, apesar da fraude, seguiu incólume (60% em 2024 ante 57% em 2023). Em relação a 2023, há um aumento de quatro pontos percentuais, sendo que desde 2010 o apoio à democracia não subia com essa força. Ao que tudo indica, a eleição da primeira mulher à presidência no México, assim como a alternância do poder na Argentina, explica, em parte, esse fenômeno (Latinobarômetro, 2024).

Estados iliberais empregam a arquitetura eleitoral e meios constitucionais em benefício da perenização de determinados grupos no poder, sacrificando direitos e instituições democráticas, como se viu na Rússia, Turquia, Hungria, Romênia, Venezuela, El Salvador, Honduras... A lista é longa.

Distinguem-se de Estados democráticos em crise devido à intencionalidade e à direção do regime, do funcionamento das instituições e da prática política. Diferenciam-se também pelo critério da maior/menor igualdade e liberdade, considerando-se as variáveis: (i) oportunidade de competição e participação políticas; (ii) existência de condições institucionais favoráveis à competição e participação políticas – pluralismo, multipartidarismo, garantias efetivas para os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; e (iii) observância do Estado de Direito.

Processos de democratização constituem processos progressivos de competição e participação públicas; já os processos de retrocesso democrático ocorrem pelo movimento inverso. Um regime democrático é aquele no qual se verifica elevada capacidade de responder e ser responsável pelas preferências de seus cidadãos, todos, sem exceção, considerados politicamente iguais, conforme a clássica lição de Dahl (1971, p. 1).

Tendo em conta o objeto da Teoria do Estado, minha proposta é pensar a erosão da democracia do ângulo dos Estados iliberais, o que requer clareza conceitual. Esse é o objetivo deste artigo, que se organiza em três partes, associadas a três perguntas relativas às dimensões que considero essenciais para compreendê-los como regime político:

1. O nome e a coisa: o que é legítimo e o que é legal em Estados iliberais?
2. A forma e o conteúdo: a democracia pode ser qualquer coisa?
3. Quem decide o que é democrático?

Evidentemente, essa abordagem não esgota o tema, mas permite estabelecer relações entre os diferentes aspectos do regime democrático e do iliberal e entre as suas diferentes conotações.

1. O NOME E A COISA:[12] O QUE É LEGÍTIMO E O QUE É LEGAL EM ESTADOS ILIBERAIS?

1.1. Estados iliberais não surgem do nada

Durante a 3ª Onda da Democracia, entre 1974 e 1988, a proporção de Estados democráticos no planeta aumentou em cerca de 40%, alcançando

12 Título emprestado de Bobbio (2017, p. 85).

ampla maioria em comparação com autocracias fechadas ou eleitorais. No final dos anos 1990, apenas 4% da população mundial vivia em autocracias (Nord *et al*., 2025, p. 20). Todos esses Estados adotaram Constituições democráticas, com previsão de direitos, limitação e controle do poder do Estado. Praticamente uma unanimidade planetária (Dixon; Landau, 2021, p. 1), inclusive quanto à similaridade de seus conteúdos.

Ocorre que, de modo geral, a 3ª Onda foi um grande fracasso (Mainwaring; Bizzarro, 2019). No final da década de 2010, das 91 novas democracias, apenas em 23 (1/3) observavam-se avanços democráticos e preservação dos seus predicados básicos – eleições competitivas, liberdade de expressão e associação e Estado de Direito. Nesse grupo, incluem-se Brasil, Espanha, Portugal, Uruguai, Chile e países bálticos. Em 63 Estados (2/3), ou as democracias ruíram ou estagnaram em baixos níveis democráticos, devido à inexistência de condições para a sua consolidação.

Estados fracos, com economias voláteis, corrupção, desigualdade, pobreza e violência, são bombas prestes a explodir. Em algum momento, dá-se a ruptura constitucional. Foi o que se verificou no Leste Europeu, na América Latina e no Sudeste da Ásia, regiões nas quais os processos de erosão democrática, totais ou parciais, foram conduzidos por governos eleitos sob normas constitucionais democráticas.

Tais processos desenvolvem-se segundo um roteiro comum: (a) os fundamentos democráticos do regime são paulatinamente desmontados por meio de mutações constitucionais, com manipulação de maiorias, visando a reeleições sucessivas e concentração de poderes no Executivo, além da flexibilização do controle jurídico dos atos do governo (Rússia, Hungria, Turquia e Nicarágua); (b) os direitos são garantidos em níveis desiguais, a liberdade de expressão é restringida e os direitos da oposição são rotineiramente violados; (c) instituem-se mecanismos frágeis de prestação de contas (Grécia); (d) o Judiciário é reestruturado ou intimidado (Polônia, Romênia);[13] e (e) a máquina do Estado é usada para atacar oponentes e cooptar apoios.

Os resultados têm sido a permanência dos incumbentes no poder, com amplo controle sobre a Administração e os agentes públicos.[14] Foi o que ocorreu na Colômbia, sob Álvaro Uribe; na Venezuela, sob Chávez e Maduro; na Hungria, sob Viktor Orbán; na Turquia, sob Erdogan; e na Polônia, sob o partido Lei e Justiça. As exceções recentes são a Polônia e

13 A propósito, ver: Iancu (2019, p. 57-73), Krakovsky (2019, p. 9-22) e Pech e Scheppele (2017, p. 3-47).

14 Segundo o relatório "Liberdade no mundo 2024" (Freedom House, 2024), entre 2023 e 2024, em Camboja, Guatemala, Polônia, Turquia e Zimbábue, os governantes tomaram medidas para impedir a oposição política de competir em um campo de jogo equilibrado. Os líderes em El Salvador e em Venezuela distorceram as regras para garantir suas próprias vitórias em disputas planejadas. As eleições do Equador foram marcadas pela violência generalizada, incluindo os assassinatos de várias autoridades estaduais e candidatos políticos.

a Malásia, devido à alternância no poder de governantes eleitos em 2023 e 2018, respectivamente.

Observa-se, em todos esses Estados, que a democracia iliberal teve ciclo curto em comparação àquele que acentua a tendência autoritária do governo, forjada em projeto de irreversibilidade.

Estados democráticos não nascem espontaneamente, nem se degeneram ou vão à ruína da noite para o dia. Normas, ideias e modelos democráticos têm impacto na ampliação da aceitação da democracia no mundo, assim como a geopolítica.

No auge da expansão democrática dos anos 1980/1990, os Estados Unidos estavam no centro do poder mundial; nesse sentido, a década de 1990 foi o "momento unipolar". O colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a ausência de outras autocracias poderosas permitiram que os Estados Unidos e a União Europeia (UE) encorajassem mudanças democráticas, inclusive por meio de apoio financeiro e diplomático, tanto mais porque a democracia, como um fim em si mesma, era valorizada devido à sua promessa de liberdade, progresso social e melhoria de condições de vida. Foi nesse contexto que Francis Fukuyama (1992), retomando Hegel (1837), desenvolveu a tese do "fim da história", segundo a qual o predomínio da democracia liberal tinha alcançado um grau tão amplo e consistente de consolidação no planeta que eliminava a possibilidade de alguma alternativa disputar com ela a hegemonia política pela realização da boa vida e da felicidade, como preconizado pelos clássicos da política.

Ocorre que o "momento unipolar" durou pouco mais de uma década e o contexto da esperança não se confirmou em boa parte das novas democracias. O crescente poder da China, seu sucesso econômico, e o ressurgimento do autoritarismo russo com Putin (a partir de 1999), combinados com a invasão do Iraque pelos Estados Unidos (2003), a crise financeira global de 2008 e o aprofundamento da politização política americana, reduziram o poder geopolítico americano e sua influência democrática. Autocratas de Estados fracos, em particular, aceitaram de bom grado o apoio econômico e militar de potências autoritárias para neutralizar a pressão das democracias ocidentais. Além disso, é impossível que a democracia se consolide onde reinam a ilegalidade, a corrupção e o Estado é fraco, incapaz de atender a necessidades básicas de seus cidadãos (Fukuyama, 2005). As democracias que nasceram sob condições desfavoráveis sofreram retrocesso ou colapsaram (El Salvador e Honduras são exemplos paradigmáticos desse processo).

Chama a atenção, ainda que não surpreenda inteiramente, que, se até o início dos anos 2000 houve uma globalização do constitucionalismo democrático, o fenômeno não impediu o retorno de regimes não democráticos. Ao contrário, o constitucionalismo democrático foi empregado para fazer

avançar projetos autoritários: autocratas promovem eleições em busca de legitimação democrática e valem-se de meios legais para consolidar seu poder. Após ganharem as eleições, usam o poder para enfraquecer o pluralismo político e a oposição; emendam Constituições para garantir reeleições potencialmente ilimitadas. Jogando o jogo, subvertem as regras, chegando ao golpe constitucional. É como se a democracia sofresse de uma doença autoimune, até o ponto em que os cidadãos perdem a chance de mudar os governos democraticamente, tal qual se verificou na Hungria, na Turquia, na Venezuela, no Equador e na Rússia.

O constitucionalismo, portanto, é uma "ideia fora do lugar" (Schwartz, 2014): não condiz com a realidade, mas é utilizado com propósitos específicos: a unção popular dos governantes, a ilusão da legalidade pelo procedimento.

Expressões como "democracia semântica", "democracia iliberal" (Diamond, 2022; Zakaria, 1997), "democracia sem direitos" (Mounk, 2019), democratura,[15] "constitucionalismo autoritário", "legalismo autocrático" (Scheppele, 2018) ou eufemismos como "empréstimo constitucional abusivo" (Dixon; Landau, 2021) têm sido empregadas para nomear o fenômeno. Qualquer que seja a denominação da "coisa", nega-se, em algum grau, a dimensão substantiva da democracia, complementar à sua dimensão formal e política.

Viktor Orbán, Primeiro-Ministro da Hungria desde 2010, em discurso proferido em 2014, definiu pragmaticamente o Estado iliberal: aquele que "não rejeita os princípios fundamentais do liberalismo, como a liberdade, mas não faz dessa ideologia o elemento central da organização do Estado; em vez disso, inclui uma abordagem diferente, especial e nacional" (*apud* Pench; Scheppele, 2017). Tal abordagem concretiza-se por via da manipulação de maiorias e do jogo democrático, fragilização das instituições democráticas, do Judiciário, restrições a direitos e liberdades fundamentais.

Isso significa que, na relação entre a Política e o Direito, não só o poder precede o Direito (conforme o método Maquiavel), como é privilegiado em relação a ele (conforme o método Hobbes). Nesse sentido, impõe-se a síntese de Carl Schmitt (2006, p. 7): "Soberano é quem decide sobre o estado de exceção".

Tal visão política não é original, nem inovadora. Adolf Hitler, em 1933, enquanto Chanceler da República Alemã, fez uso do art. 48 da Constituição de

15 Termo empregado na língua francesa: "1. Régime politique qui, tout en ayant certains attributs de la démocratie, comme le pluripartisme, n'en est pas moins dirigé d'une façon autoritaire, voire dictatoriale. (On dit aussi dictocratie.). 2. Glissement de la démocratie vers la dictature par une remise en cause de l'État de droit" (Larousse, [2025]). Ver também: France Terme, [2025].

Weimar[16] para instaurar o "estado de exceção", com suspensão de direitos, sem consulta ao Parlamento. Em menos de dois meses, destruiu uma democracia parlamentar por meios constitucionais.

Os poderes ditatoriais inerentes ao art. 48 – concebidos como instrumentos de proteção da democracia e da integridade territorial da Alemanha – destinavam-se ao Presidente (não ao Chanceler), instância fiscalizadora neutra, por excelência, e já haviam sido largamente utilizados. Conforme a conhecida tese de Carl Schmitt (2006, p. 8), o Presidente, legitimado pela maioria eleitoral, era, por excelência, o "guardião da Constituição", o que lhe conferia poderes soberanos tanto para decidir sobre a ocorrência do estado de necessidade, quanto sobre as medidas a serem tomadas. Tal qual em Hobbes (2014 [1651]), o campo da política é o campo da oposição ordem/caos e os poderes extraordinários do soberano, o preço definitivo da segurança. A tese de Schmitt, em seu sentido mais amplo, desqualificava o Poder Judiciário como órgão protetor da Constituição, no intento de impedir a criação de uma Corte constitucional na Alemanha, como notado por Kelsen (2003).

Historiadores têm estabelecido analogias entre os anos 2020/1930, a partir da negação das normas internacionais, do enfraquecimento do multilateralismo, da predação territorial e militar, bruta e violenta, da negação de valores democráticos.[17] Nas duas ocasiões, elites econômicas e financistas internacionais apoiaram a autocracia e a ilegalidade.

1.2. O que há de novo nos Estados iliberais?

Estados iliberais são um fenômeno contemporâneo, de múltiplas trajetórias; não são filhotes de culturas, línguas ou religiões específicas, são contextuais. O ambiente mais propício ao seu surgimento é o dos regimes democráticos constitucionais.[18]

Não obstante, a heterogênea fundamentação ideológica é elemento comum a todos. O iliberalismo compartilha com o conservadorismo o respeito pelas hierarquias tradicionais, inclusive de gênero, e a homogeneização cultural; com o populismo, a polarização política – o nós contra eles –, no

16 Constituição do Reich alemão de 11 de agosto de 1919 (Constituição de Weimar), artigo 48, § 2º: "Caso a segurança e a ordem públicas estejam seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich (Reichspräsident) pode tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, pode ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais (Grundrechte) fixados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154" (Snyder, 1958).

17 A propósito, ver Chapoutot (2025) e Applebaum (2024).

18 A China não é um Estado iliberal, é um Estado autoritário, assim como o cesarismo francês, decorrente do golpe de Estado de 1851, que repropôs o problema das relações entre soberania popular e representação (Rosanvallon, 2018, p. 196).

que são favorecidos pelo ambiente digital; com o autoritarismo, o pouco espaço conferido à liberdade. Além disso, procura domesticar instituições não eleitas, como Cortes constitucionais e autoridades independentes. O emprego da expressão "Estado de Democracia" em vez de Estado de Direito pela política francesa Marine Le Pen, integrante do partido de extrema direita Reunião Nacional, em 2025, ilustra essa concepção.

O iliberalismo também se opõe ao pluralismo político, desloca os debates políticos para os campos da moralidade e da cultura, valoriza o renascimento das identidades coletivas e o nacionalismo. Complementarmente, propõe restaurar a soberania nacional em várias esferas: rejeita instituições supranacionais e multilaterais em favor do Estado-nação soberano; denuncia a ortodoxia neoliberal e promove o protecionismo em âmbito nacional; descarta o multiculturalismo e os direitos das minorias em favor da maioria.

A difusão do iliberalismo no mundo tem sido beneficiada pelas dificuldades encontradas pelos Estados e pelo Direito para limitar o poder do ambiente digital, especialmente em relação à manipulação de informações que circulam na esfera pública, em escala planetária. Some-se a esse aspecto a eleição de Donald Trump em 2016 e sua reeleição em 2024, que sinalizaram positivamente para o conservadorismo, o populismo e o autoritarismo.

Tribunais regionais têm procurado conter o avanço da onda de autocratização, adotando decisões que visam preservar a independência de tribunais locais, a garantia do devido processo legal e os direitos das minorias, com diferentes desfechos. Se a Polônia recuou, tentando evitar uma decisão de mérito por parte do Tribunal de Justiça Europeu (TJE), posto que a sua condenação traria consequências negativas para o Estado, membro da União Europeia,[19] o mesmo não ocorreu com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em caso contra o Peru.[20] A

19 O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJE) analisou uma alteração legislativa na Polônia que: a) reduzia a idade de aposentadoria dos juízes do Supremo Tribunal polonês e, b) conferia ao Presidente da República poder discricionário para prorrogar a permanência dos juízes além da nova idade de aposentadoria. Dos 72 juízes do Supremo Tribunal, 27 foram aposentados. O governo polonês alegou que a medida visava tão somente padronizar as idades de aposentadoria no serviço público. No curso do processo e após parecer fundamentado da Comissão, no sentido de que os fatos narrados configuravam violação ao Tratado da União Europeia, a República da Polônia revogou a lei e reintegrou (ou manteve) os juízes. Na sequência, postulou a extinção do feito, por perda de objeto, o que foi rejeitado pelo TJE, por entender que a finalidade da medida era afastar uma parte predeterminada de juízes do Supremo Tribunal por tomarem decisões que não eram convergentes com as expectativas do Executivo (Cf. EUR-Lex, 2019).

20 A CIDH, no caso Tribunal Constitucional vs. Peru (2001), apreciou a destituição, pelo Congresso, de três juízes do Tribunal Constitucional do Peru que haviam se manifestado contra a reeleição do Presidente Fujimori para um terceiro mandato, por violação da Constituição. No curso do processo, o Peru se retirou da Declaração de Reconhecimento da Cláusula Facultativa da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual era Estado-parte desde 1978, e não cumpriu a decisão da Corte. Esse caso integra o ciclo de casos nos quais a Corte IDH condenou o Peru por violação da Convenção Interamericana, entre eles o do massacre de Barrios Altos (2001), pelo qual Fujimori foi condenado, pela justiça peruana, a 25 anos de prisão, mas indultado em 2017 (Legale, 2020).

efetividade das decisões das Cortes internacionais é limitada, elas próprias sujeitas a ataques de lideranças autoritárias, que podem denunciar tratados e romper com compromissos para com os direitos humanos e a democracia, como ilustra o caso peruano.

No âmbito dos Estados nacionais, onde o Judiciário resistiu – e o Brasil se distingue por isso – o autoritarismo foi freado. Na Colômbia, a Corte constitucional, em 2010, rejeitou a Lei do Referendo que permitiria à população decidir sobre a possibilidade de um terceiro mandato para Álvaro Uribe.[21] A resistência democrática, de parte do Judiciário, implica uma reconfiguração das relações entre os campos político e jurídico, indissociável dos novos papéis e do novo status assumidos pelas Cortes em relação à política.

Por outro lado, como esses regimes realizam eleições com algum grau de competitividade, satisfazem minimamente os requisitos das cláusulas democráticas, presentes em tratados regionais e na ordem internacional. A ação da União Europeia contra o regime da Hungria, em particular, incide diretamente sobre o que é considerado atentatório aos valores europeus,[22] mas sem resultados efetivos. Tendo em conta as alianças regionais, soluções são difíceis de serem alcançadas, além disso, o processo é complexo e exige altos quóruns de votação.

Nenhum Estado está condenado eternamente à autocracia, nem nenhum Estado está inteiramente imune a ela (Applebaum, 2024). Aliás, Robert Dahl (1971) demonstrou que condições e requisitos favoráveis à ampliação ou retrocesso da democracia independem do processo histórico de desenvolvimento local, podem ser igualmente identificados em países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

21 Cf. Colômbia, s.d.

22 Em 2018, o Parlamento Europeu iniciou o procedimento do Art. 7º do Tratado da União Europeia (TUE) contra a Hungria, relativo à imposição de ação disciplinar contra Estado-membro que viole ou ameace violar valores da UE. No início de 2024, ainda não havia maioria para aprovar proposta oficial da Comissão Europeia ou de 1/3 dos Estados-membros. Em 2022, foram suspensos certos repasses europeus à Hungria, devido a violações do Estado de Direito; no início de 2025, foram aplicadas novas sanções, pelas mesmas razões. Situação semelhante ocorreu em relação à Polônia em 2017, por violação do princípio da separação de poderes e independência do judiciário; e em relação à Romênia, em 2018, devido à edição de leis com efeito prejudicial na luta contra a corrupção. Na verdade, o processo do art. 7º é mais um posicionamento simbólico do bloco do que uma ação efetiva. Para haver a conclusão do processo, culminando em sanções, os membros do Conselho devem acordar, de forma unânime, sobre o risco que o país apresenta aos valores europeus. Tendo em conta alianças regionais, essa é solução difícil de ser alcançada; além disso, o processo é complexo e exige altos quóruns de votação. O bloco tampouco é capaz de lidar com todas as crises democráticas ao mesmo tempo (Cf. Scheppele, 2022 e EUR-Lex, 2019).

2. A FORMA E O CONTEÚDO: A DEMOCRACIA PODE SER QUALQUER COISA?

2.1. A democracia como forma de governo

Formas de governo dizem respeito a normas de organização do Estado. Seu objeto é a institucionalização do poder, no qual interferem critérios de legalidade e legitimidade e, também, problemas de centralização e descentralização do poder, das relações entre Executivo e Legislativo, da inclusão e competição políticas.

O Estado iliberal é uma forma má de governo, degeneração monstruosa da democracia liberal, uma kaquistocracia, a pior forma de governo misto (Bovero, 2002). Como tal, é alcançado, por analogia, pelo conceito negativo de democracia, que prevaleceu da Antiguidade Clássica à Renascença.

Aristóteles, em *A Política*, distingue as boas formas de governo das más pelo interesse do governante. Se o poder é exercido em benefício da *pólis* (do todo), a forma é boa; se é exercido em interesse próprio, a forma é má; formas más são degenerações das formas boas. Nessa tipologia, a democracia é uma forma degenerada da *politeia*, a boa forma do governo de todos, resultado da fusão do governo dos ricos e nobres com o dos cidadãos livres, mas pobres, de maneira a enfrentar a luta recorrente entre proprietários e não proprietários, em benefício da paz social. A democracia não apresentava essa possibilidade, pois excluía a minoria, isto é, os cidadãos livres.

Outra formulação clássica sobre as formas de governo é a de Políbio, que retoma a tríade aristotélica (três formas boas – monarquia, aristocracia, democracia; três más – despotismo, oligarquia, oclocracia), para introduzir a inevitabilidade da teoria dos ciclos: a forma boa é sempre seguida por uma má. A melhor forma é a do governo misto, consistente em uma síntese das formas boas, cujos elementos propiciam o controle do poder, como ocorrera em Roma, pela interação dos cônsules, do Senado e do povo.

Desde a Antiguidade até a Idade Média, pensadores como Marco Aurélio, Cícero, Plutarco e Tomás de Aquino vincularam a legitimidade do governo à ética do poder, não à sua origem. Essa visão encontra-se expressa no famoso afresco do "Bom Governo" (Ambrogio Lorenzetti, 1338/1339), no *Palazzo Pubblico* de Siena, simbolizando o ideal de um poder legítimo, com virtude e atenção ao bem comum. A legitimidade dos governos é central na história da reflexão política. Embora o termo "legitimidade" só tenha se fixado no século XIX, sua origem está ligada às teorias do bom governo.

De Maquiavel a Kant, a democracia foi um conceito negativo. Embora tenha escrito para o Príncipe, Maquiavel amava a República (*a res publica*), a única forma em que os homens viviam sob as próprias leis. A Revolução

Francesa desenvolveu-se em torno do ideal republicano; os federalistas defendiam a "república representativa", voltada ao interesse de todos. A identificação da democracia com o despotismo era corrente na época, dadas suas características, sua curta duração, sua imagem negativa no mundo romano.

No mundo ocidental, a passagem do conceito negativo de democracia para o positivo ocorreu com a afirmação da democracia representativa, no esteio das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII e sob os influxos do pensamento de autores liberais como Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e Stuart Mill. Nessa passagem, a ideia que ganha força é a liberdade política, no sentido de ser governado sem ser oprimido, não ser submetido ao risco da autocracia. Nesse processo, observa-se o esgotamento da estrutura temporal do conceito grego de democracia, conforme a história dos conceitos (Koselleck, 2020).

Constant, no célebre discurso "Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos" (1818), apresentou a distinção entre a democracia direta da Antiguidade (a liberdade dos antigos) e a democracia representativa (a liberdade dos modernos). Para os antigos, a liberdade não significa dispor de liberdade individual, mas de liberdade coletiva, associada ao pertencimento a um Estado livre. Na Grécia Antiga, os homens não eram reconhecidos como pessoas, não conheciam a ideia de "esfera privada", perdiam a liberdade coletivamente quando o Estado era derrotado na guerra. Ser cidadão era compartilhar a esfera política, o mundo da política, onde também se compartilhavam valores. Os gregos tampouco conheciam a noção de limitação, sendo lei o que agradava aos cidadãos, conforme a elaboravam na *ágora*, em decisões unânimes (consenso cívico).

Para os modernos, a liberdade é a liberdade de escolha, na política e na vida privada, barreiras legais impostas ao poder do Estado em relação ao exercício da religião, da profissão, à associação, o que exigia uma Constituição liberal – isto é, uma Constituição que protegesse a liberdade contra o poder arbitrário. Significa ser governado sem ser oprimido; significa não se submeter ao risco da autocracia, dados os mecanismos constitucionais de contenção do poder, algo presente na obra de Tocqueville, exemplo paradigmático da mudança radical do sentido da democracia.

Em *A democracia na América* (1835/1840), Tocqueville identifica o traço horizontal, sobretudo no plano social, do regime, porquanto fundado em um pacto de coexistência entre os cidadãos: todos são iguais, enquanto cidadãos. Stuart Mill (*Ensaio sobre a Liberdade*, 1859; *O governo representativo*, 1861) aprofunda a visão liberal-democrática (note-se: primeiro, constitucional, depois, democrática). Associar o constitucionalismo à democracia foi um verdadeiro "ovo de Colombo": garantiu a legitimação do poder popular, a

contenção do poder do Estado. Boa democracia, por conseguinte, passa a ser a que incorpora o liberalismo como teoria e práxis da proteção jurídica da igualdade e da liberdade.

A progressiva aceitação da democracia representativa generalizou-se a partir do século XIX, consolidando-se no século XX mediante: (i) a progressão do sufrágio restrito e censitário para o sufrágio universal; (ii) a formação dos sistemas eleitorais e de representação; e, (iii) a ampliação de modalidades de participação política direta (plebiscito, *referendum*, entre outras), de representação extraparlamentar (participação em conselhos, fóruns deliberativos de cidadãos etc.), de instrumentos de controle e vigilância popular.

Analisando esse percurso em retrospectiva, é inevitável perceber o retrocesso político, jurídico e institucional que o Estado iliberal representa, o que coloca em xeque a proposição de Kant (2003 [1784]), segundo a qual "a história humana é a história do desenvolvimento da liberdade, dada a disposição moral dos indivíduos de viverem sob as próprias leis" (*A ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*). Viver sob as próprias leis, em regime de igualdade e liberdade, não é simples.

2.2. A democracia não é qualquer coisa

Conceitos, diferentemente de palavras, não são simples indicadores de conteúdos, mas a própria razão desses conteúdos (Koselleck, 2020). A democracia não é isto ou aquilo. A história do seu conceito demonstra que os seus significados se alteram no tempo e no espaço, segundo o contexto, ganhando musculatura com a substância e o conteúdo da história.

A democracia, na atualidade, é exigente; seu conceito é complexo. De um lado, recolhe elementos presentes no longo percurso histórico da tradição ocidental: governo do povo, consenso no dissenso, representação, delegação de poder dos cidadãos aos eleitos, Estado de Direito, garantia de participação e competição políticas. Sendo assim, pode ser compreendida como a forma política que reúne as múltiplas histórias de liberdade, emancipação e igualdade que marcaram a experiência humana. A democracia também é um ideal. Por isso, a única definição possível de democracia é a que radicaliza as suas exigências.

De outra parte, atualiza instituições, organiza-se procedimentalmente, emprega o Direito para legitimar e limitar o poder. Dessa perspectiva, Amartya Sen (1999) atribui à democracia a natureza de valor universal, por ser um bem desejável em qualquer parte do mundo. Em primeiro lugar, porque a garantia dos direitos civis e políticos, econômicos e sociais é um valor intrínseco à participação política e à liberdade; em segundo lugar,

a democracia é instrumento que permite aos cidadãos expressarem suas preferências e reivindicações e exigir prestação de contas por parte dos governantes; em terceiro lugar, porque propicia que os cidadãos aprendam uns com os outros, por meio do pluralismo político e da diversidade de opiniões, possibilitando a construção de consensos e valores comuns; por fim, porque as instituições democráticas e sua preservação ajudam, no longo prazo, o desenvolvimento socioeconômico, como demonstraram Acemoglu e Robinson (2012).

A ideia de democracia como valor universal é nova. É produto do século XX, fruto do "momento cosmopolita da humanidade" (Benhabib, 2006), inscrito no art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), cujos fundamentos radicam na dignidade e nos direitos humanos. É valor inserido em um sistema de valores que, entre nós, traduz-se no Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988 como princípio constitucional (CF, art. 34, VII, "a"), no sentido de decisão política fundamental que atribui fundamento a outras normas. Nela, a democracia é o princípio organizador, princípio conformador do regime político e o Estado de Direito, o princípio material e procedimental, cuja tônica está na permanência e defesa do regime político.

Apenas nesse contexto, a validade das leis remete à legitimidade, a legitimidade à justiça, no que Elias Díaz (1981, p. 114) chamou "Estado de justiça". O princípio democrático indica um valor a ser alcançado, um fim a ser promovido; não pode ser relativizado nem afastado, justamente por veicular valor (Ávila, 2024).

3. QUEM DECIDE O QUE É DEMOCRÁTICO?

Na realidade, para responder a essa indagação, é necessário desdobrá-la em três outras:

> a) Como um sistema democrático pode ser legítimo se sua legitimidade repousa numa Constituição rígida, deliberadamente estruturada para não ser alterada?
> b) Uma democracia precisa ser tão democrática a ponto de permitir sua própria erosão ou extinção?
> c) E se os cidadãos elegerem livre e conscientemente líderes populistas ou autoritários que defendem a decomposição democrática?

A primeira indagação refere-se ao problema da autovinculação, do comprometimento das gerações futuras sem o seu consentimento. A segunda, ao problema da proteção da democracia; e a terceira, à soberania popular.

3.1. A autovinculação

A autovinculação como um sistema democrático pode ser legítima se sua legitimidade repousa numa Constituição rígida, deliberadamente estruturada para não ser alterada? A exclusão de determinadas matérias da regra da maioria é necessariamente antidemocrática?

Muito já se discutiu acerca do problema, com posições contra e a favor, debate que Stephen Holmes (1995, p. 197) qualifica como "um dos principais mitos do pensamento moderno contemporâneo", no que é acompanhado por John Hart Ely (1980). Longe de serem antagônicos, constitucionalismo e democracia são princípios complementares, um garantindo o outro: não há democracia sem Constituição, não há Constituição sem democracia (Ferrajoli, 1999, p. 23). A aplicação desses princípios é tarefa do Judiciário, particularmente das Cortes superiores, instituições legitimamente incumbidas da guarda da democracia e da Constituição. Pesquisas empíricas (Gratton; Lee, 2024) demonstram que quanto maior o rol de direitos a salvo da deliberação das maiorias, maior o papel do Judiciário.

Ora, se a forma de governo democrática é um valor, a positivação do princípio democrático nas Constituições visa assegurar a proteção e a realização desse valor. Constituições são, sim, mecanismos de autovinculação, de pré-comprometimento, pelos quais a soberania popular estabelece limites substantivos e procedimentos para o funcionamento das instituições democráticas. As cláusulas pétreas e a exigência de quóruns qualificados expressam, de modos diversos, a articulação da democracia e Estado de Direito para limitar a atuação de maiorias ocasionais e tornar indisponíveis os direitos fundamentais, a separação de Poderes, o voto e a forma republicana. O voto direto, secreto, universal e periódico, no parágrafo 4º do art. 60 da Constituição Federal, remete diretamente ao princípio democrático.

A conhecida passagem de "Ulisses e as sereias", na Odisseia, é sempre lembrada como metáfora para ilustrar as tentações das emendas e mutações constitucionais: ser amarrado ao mastro garante não ser seduzido pelo "canto das sereias" (Elster, 1989). Desse ponto de vista, os constituintes, representantes do povo soberano, decidem o que é democrático, amarram Ulisses ao mastro.

A legitimidade do direito refere-se ao fato de que é uma espécie de memória da vontade geral: representa o tempo longo do contrato social, enquanto os ritmos eleitorais são expressão da desejada periodicidade, do tempo curto inerente à fórmula democrática de governo. Isso nos leva à segunda indagação:

3.2. A proteção da democracia

Uma democracia precisa ser tão democrática a ponto de permitir sua própria erosão ou extinção?

Estados democráticos não são pactos suicidas, embora o suicídio seja inerente à democracia. Ora, se a democracia é um valor, inserido num sistema de valores pela soberania popular, deve ser protegida.

A questão de saber se ações antidemocráticas podem ser reprimidas não é nova. Os gregos empregavam a técnica do ostracismo como forma de neutralizar os agitadores da *pólis* (Malkopoulou, 2017). Karl Loewenstein (1937) formulou a teoria da democracia militante, uma adaptação do ostracismo grego, que visa impedir previamente a participação, na competição política, de partidos que não se coadunem com o regime democrático.

Desenvolvida no contexto da ascensão dos regimes nazifascistas na Europa, nos anos 1930, aponta o paradoxo da condescendência democrática, que permite a destruição interna das democracias. A solução é romper com a passividade e tornar-se militante – sob pena de autodestruição. A teoria foi especialmente influente em países europeus marcados por experiências autoritárias no século XX, como a Alemanha, onde o Tribunal Constitucional Federal possui competências amplas para a proteção da ordem democrática, como: (a) declarar a inconstitucionalidade de partidos políticos; (b) suspender direitos fundamentais; (c) processar membros do Executivo; e (d) julgar juízes que atentem contra a democracia. Em 1952, o Partido Socialista foi banido e o Partido Comunista, em 1956, com fundamento no art. 21.2 da Lei Fundamental de Bonn.

Em 2017, um caso paradigmático desafiou os limites da democracia militante. Ao julgar o pedido de inconstitucionalidade do Partido Nacional Democrático (NPD), o Tribunal reconheceu o caráter autoritário da legenda, mas considerou-a constitucional, uma vez que não representava risco real à ordem democrática. O fundamento da decisão reside na jurisprudência da Convenção Europeia de Direitos Humanos (caso *Refah Partisi*, 2003, cujo banimento, em virtude da orientação islâmica, foi considerado violação à liberdade de associação, art. 11 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos – CEDH),[23] o que determinou a alteração do art. 21 da Lei Fundamental para prever, tão somente, a possibilidade de cortar o financiamento público e os benefícios fiscais de partidos com orientação antidemocrática.

Após a II Guerra, das 37 democracias europeias, 20 baniram partidos autoritários, entre elas, o Reino Unido (o *Sinn Féin*, em 1956, e o *Republican Clubs*, em 1967) e a Espanha (o partido separatista basco Herri Batasuna, em 2003). Ademais, diversas Constituições europeias adotam a

23 Cf. European Court of Human Rights, 2023.

teoria da democracia militante e preveem expressamente a possibilidade de dissolução de partidos políticos – caso das Constituições da Áustria, Dinamarca e Polônia. Apesar de seu propósito protetivo, a democracia militante enfrenta críticas relevantes. A principal é a restrição de direitos, o que, paradoxalmente, compromete a própria democracia; outro problema é o emprego de mecanismos constitucionais de contenção antidemocrática por governos não democráticos.

A Constituição Federal de 1988 prevê a proteção do Estado Democrático de Direito conforme sistemática que se convencionou denominar democracia defensiva – a legítima defesa da ordem democrática. No art. 17, *caput*,[24] reside a possibilidade de ser limitada a atuação de partidos políticos e, consequentemente, de pessoas, quando infringirem regras do pacto democrático. Nesse sentido, vale lembrar a cassação do deputado estadual Fernando Francischini pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por maioria de votos, em razão da divulgação de notícias falsas, com base no art. 22 da Lei de Inelegibilidades. O Tribunal entendeu que o uso indevido dos meios de comunicação – inclusive a internet – configura abuso de poder político, ferindo a lisura do processo eleitoral e a igualdade de condições entre candidatos (Brasil, TSE, s.d.). Segundo o voto do Ministro Alexandre de Moraes, a propagação de desinformação pelas redes sociais comprometeu o convencimento do eleitor e, portanto, atingiu o bem jurídico tutelado: a própria democracia.

Além desse mecanismo, o art. 34, VII, "a", prevê a intervenção da União nos estados para assegurar a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático. Na esfera penal, os crimes contra o Estado Democrático de Direito encontram-se previstos no Título XII do Código Penal (cf. Lei n. 14.197/2021). São eles: abolição violenta do Estado Democrático de Direito, golpe de Estado, interrupção do processo eleitoral e violência política. A imputação dos responsáveis pela tentativa de golpe de Estado em janeiro de 2023 vem avançando no Superior Tribunal Federal, mas não no Congresso.

Quando as forças autoritárias controlam (ou manipulam) o Executivo e o Legislativo, o Judiciário se vê isolado na defesa da democracia, inclusive para definir os limites aplicáveis a situações extraordinárias, como as que caracterizam o ataque à instituição e a seus membros, e saber quando essas circunstâncias cessaram.

Do ponto de vista da democracia defensiva, incumbe ao Poder Judiciário decidir sobre a ocorrência, ou não, de ações antidemocráticas, a partir de normas constitucionais e legais, definidas pelo povo soberano. É o

24 Art. 17: "É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes [...]".

que Rosanvallon (2024) denomina "legitimidade de reflexividade", própria das Cortes constitucionais, na medida em que essas, ao enquadrarem a produção legislativa em um controle reflexivo de constitucionalidade, assumem o papel de instrumentos de redução da margem de manobra dos governos.

3.3. A soberania popular

E se os cidadãos elegerem livre e conscientemente líderes populistas ou autoritários que defendem a decomposição democrática?

Quem decide o que é democrático é o povo soberano e sua decisão deve ser garantida, ainda que a custo do suicídio da democracia, observando-se que um autocrata eleito não é um democrata e que constitucionalismo abusivo não é constitucionalismo. No entanto, uma das virtudes das regras do jogo é que, desde que a democracia seja preservada, as derrotas são sempre temporárias.

CONCLUSÃO

Retomo a reflexão de Arendt sobre o pensar: o significado que atribuímos à nossa existência no mundo e às nossas experiências é de nossa autoria, e nisso reside a liberdade do pensamento. Pensar é nossa forma de resistir à banalização da democracia.

Refletindo sobre o momento atual, meu sentimento é o de que as nossas democracias decepcionam, mas não traem. A decepção é, paradoxalmente, o indicativo de que acreditamos na promessa democrática. O valor da democracia reside tanto na teoria política que a sustenta quanto nos meios institucionais que a operacionalizam.

Não há fórmulas idílicas; governantes e representantes não são mágicos nem santos. "[...] Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos" (Madison; Hamilton, 1993, p. 350, art. 51).

Estados democráticos estão sujeitos a contestação permanente; a democracia sempre será um ideal em movimento, cuja vitalidade depende de nossa disposição em aperfeiçoá-la continuamente. Em outra época e sob outras circunstâncias, Maquiavel, ao refletir sobre o tempo e a mudança, reconheceu a natureza implacável da política, a complexidade e a fluidez da vida e do juízo político, a exigir novos paradigmas de interpretação da realidade.

O momento atual é de profunda e histórica importância. A ordem internacional, na qual nos incluímos, e a construção europeia enfrentam problemas inéditos, como a reconfiguração de estruturas políticas, econômicas e de segurança, que exigem decisões inéditas. No plano dos

Estados nacionais, portanto, proteger o Estado democrático requer ir além da reafirmação normativa do ideal democrático e da defesa das instituições. Exige complexificar as exigências da democracia, particularmente no que se refere à ampliação da participação política esclarecida dos cidadãos. Algumas possibilidades:

1. Ampliar a aproximação entre governantes e governados: mais informações, mais prestação de contas, mais transparência.

2. Expandir os meios de fiscalização das atividades de governantes e representantes pelos cidadãos, para além da judicialização do político em contexto de declínio de baixa responsividade de parte dos governos. Rosanvallon (2022) propõe o uso de instrumentos de "contrademocracia" – a democracia dos poderes indiretos espalhados na sociedade: poderes de vigilância, impedimento e julgamento, em contraposição à legitimidade episódica do voto.

3. Levar a sério a igualdade – democracia significa atenção a todos, a todas as condições e situações sociais, reforçando seus laços com a representação. Haverá déficit democrático onde há invisibilidade política, causa da erosão da vida social, a despeito do voto universal e do princípio da igualdade.

4. Levar a sério a formação do cidadão – o acesso à educação de qualidade facilita a mobilização política, na medida em que promove o conhecimento sobre a política e a exposição a novas ideias e práticas. Pesquisas recentes mostram uma relação clara entre a expansão da educação e a participação política de longo prazo. Não por outras razões, o art. 205 da Constituição Federal associa o direito à educação à formação do cidadão.

5. Promover a cultura democrática ativa, informada e vigilante – a democracia não pode ser assunto sem ressonância na população. Como nos lembra Mouffe (1992), se instituições democráticas são percebidas como simples técnicas instrumentais para a escolha de governantes, é pouco provável que assegurem a adesão popular a uma efetiva participação na vida democrática. Além disso, "ideias erradas sobre a democracia fazem a democracia dar errado" (Sartori, 1994, p. 17), ideias equivocadas e desconfiança sobre democracia levam à sua própria deformação.

6. Por fim, mas não menos importante, promover, com urgência, a governança democrática do espaço digital, tendo em vista preservar a formação do consentimento político como expressão da autonomia individual.

Encerro com uma reflexão sobre o papel da Teoria do Estado nesse processo, como disciplina voltada às inter-relações entre a vida em sociedade, a política, o Estado e o Direito, nos quais se incluem juízos comparativos e de valor. Não podemos ensinar a pensar, insiste Arendt (2000), mas podemos compartilhar os sentidos que damos às nossas experiências e aos valores que desejamos legar às gerações mais jovens.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam*: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução: Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. eBook.

AKTAS, Murat. The rise of populist radical right parties in Europe. *International Sociology*, Thousand Oaks, v. 39, n. 6, p. 591-605, 2024. DOI: https://doi.org/10.1177/02685809241297547.

ALONSO, Angela. A gênese de 2013: formação do campo patriota. *Journal of Democracy em Português*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 99, 2019.

APPLEBAUM, Anne. *Autocracia S.A.*: os ditadores que querem dominar o mundo. Rio de Janeiro: Record, 2024.

ARENDT, Hannah. *A vida do espírito*: o pensar, o querer, o julgar. 4. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 22. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2024.

BENHABIB, Seyla. *Another cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: fragmentos de um dicionário político. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores*: uma gramática da democracia. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Eleições pelo mundo*: obrigatoriedade do voto e uso de urnas eletrônicas. Brasília: TSE, 8 set. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Setembro/serie-201celeicoes-pelo-mundo201d-traz-historico-sobre-obrigatoriedade-do-voto-e-uso-de-urnas-eletronicas. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Proc. RO 060397598*. [S.l.]: TSE, [s.d.]. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica. Acesso em: 14 maio 2025.

CHAPOUTOT, Johann. *Les irresponsables*: qui a porté Hitler au pouvoir. Paris: Gallimard, 2025.

COLÔMBIA. Departamento Administrativo de la Función Pública. *Sentencia C-141 de 2010 Corte Constitucional*. [Norma/ato administrativo – registro nº 173571]. [S.l.]: Corte constitucional de Colômbia, [s.d.]. Disponível em: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173571. Acesso em: 13 abr. 2025.

DAHL, Robert. *Polyarchy*: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DIAMOND, Larry. O arco da democracia: do renascimento à ameaça. *Journal of Democracy em Português*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 135-161, jun. 2022. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/arquivos/mai-22/JODjun2022Completo.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1981.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. *Abusive constitutional borrowing*: legal globalization and the subversion of liberal democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021.

ELSTER, Jon. *Ulises y las sirenas*: estudios sobre racionalidad e irracionalidad. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust*: a theory of judicial review. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

EUR-LEX. *Document 62018CJ0192*. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 November 2019. European Commission v Republic of Poland. [S.l.]: EUR-Lex, 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0192. Acesso em: 13 abr. 2025.

EUR-LEX. *Document 32022D2506*. Decisão de Execução (UE) 2022/2506 do Conselho de 15 de dezembro de 2022 relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria. [S.l.]: EUR-Lex, 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32022D2506. Acesso em: 10 abr. 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – HUDOC. *Case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*: (Applications nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98). [S.l.]: HUDOC, 2003. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-60936%22]}. Acesso em: 14 maio 2025.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*: la ley del más débil. Madrid: Trotta, 1999.

FRANCETERME. *Démocratie*. France: Ministère de la Culture, [2025]. Disponível em: https://www.culture.fr/franceterme/terme/AFET299. Acesso em: 1º abr. 2025.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2024*. Washington: Freedom House, 2024. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados*: governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GRATTON, Gabriele; LEE, Barton E. Liberty, security, and accountability: the rise and fall of illiberal democracies. *Review of Economic Studies*, Oxford, v. 91, n. 1, p. 340-371, jan. 2024. DOI: https://doi.org/10.1093/restud/rdad030.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia da história*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

HERRE, Bastian; RODÉS-GUIRAO, Lucas; ORTIZ-OSPINA, Esteban. Democracy. *Our World in Data*, 2013. Disponível em: https://ourworldindata.org/democracy. Acesso em: 13 abr. 2024.

HOBBES, Thomas. *O Leviatã*: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução: Rosina Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014 [1651].

HOLMES, Stephen. *Passions and constraint*: on the theory of liberal democracy. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. *La tercera ola*: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona: Paidós, 1994.

IANCU, Alexandra. A "viragem iliberal" contra o Estado de direito: reflexões sobre as recentes evoluções políticas na Polônia e na Romênia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 62, p. 57-73, jun. 2019. DOI: https://doi.org/10.23906/ri2019.62a05.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *The 2024 global elections super-cycle*. Estocolmo: International IDEA, 2024a. Disponível em: https://www.idea.int/initiatives/the-2024-global-elections-supercycle. Acesso em: 30 abr. 2025.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *Perceptions of democracy: a survey about how people assess democracy around the world*. Estocolmo: International IDEA, 2024b. Disponível em: https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/perceptions-of-democracy.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

KANT, Immanuel. *A ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Organização: Ricardo Ribeiro Terra. Tradução: Rodrigo Naves e Ricardo Terra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.,

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2018.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Tradução: Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2003.

KOSELLECK, Reinhart. *História de conceitos*: estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

KRAKOVSKY, Roman. Illiberal democracies in Central Europe. *Études*, Paris, n. 4, p. 9-22, abr. 2019.

LAROUSSE. *Démocrature*. [S.l.]: Dictionnaire de français Larousse, [2025]. Disponível em: https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/d%C3%A9mocrature/188343. Acesso em: 1º abr. 2025.

LATINOBARÔMETRO. *Informe Latinobarômetro 2024*. Santiago do Chile: Latiobarômetro, 2024. Disponível em: https://www.latinobarometro.org/LATDC/DC00716/F00017303-Latinobarometro_Informe_2024.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

LEGALE, Siddharta. *Tribunal Constitucional vs Peru*: Denúncia da CADH e mutação convencional. [S.l.]: Casoteca do NIDH – UFRJ, 2020. Disponível em: https://nidh.com.br/tribunalconstitucional/#:~:text=Peru%20(2001)%2C%20em%20que,obriga%C3%A7%C3%A3o%20de%20respeitar%20direitos%20(art. Acesso em: 13 abr. 2025.

LEVITSKI, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How democracies die*: what history reveals about our future. Londres: Penguin Random House, 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937. https://doi.

org/10.2307/1948164. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1948164. Acesso em: 14 maio 2025.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott; BIZZARRO, Fernando. O que aconteceu com as democracias da terceira onda? *Journal of Democracy em Português*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-25, 2019. Disponível em: https://plataformademocratica.org/arquivos/JD-v8_n1_00_Versao_Completa.pdf. Acesso em: 22 set. 2024.

MALKOPOULOU, Anthoula. Ostracism and self-defense in Athens. *Constellations*, Hoboken, v. 24, n. 4, p. 623-636, 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução: André Santos Campos e Giovanni Damele. Lisboa: Edições 70, 2024 [1512].

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia com, e contra Carl Schmitt. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 42, n. 1, p. 83-96, fev. 1992.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NORD, Marina; ALTMAN, David; ANGIOLILLO, Fabio; FERNANDES, Tiago; GOD, Ana Good; LINDBERG, Staffan I. *Democracy report 2025*: 25 years of autocratization — democracy trumped? Gotemburgo: V-Dem Institute, University of Gothenburg, mar. 2025.

PECH, Laurent; SCHEPPELE, Kim Lane. Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge, n. 19, p. 3-47, 2017. DOI: https://doi.org/10.1017/cel.2017.9.

ROSANVALLON, Pierre. Penser le populisme. *La Vie des Idées*, Paris, 2011. Disponível em: https://laviedesidees.fr/Penser-le-populisme.html. Acesso em: 14 jul. 2025.

ROSANVALLON, Pierre. *A democracia inacabada*. São Paulo: Alameda, 2018.

ROSANVALLON, Pierre. *A contrademocracia*: a política na era da desconfiança. Tradução: Diogo Cunha. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2022.

ROSANVALLON, Pierre. *A legitimidade democrática*: imparcialidade, reflexividade, proximidade. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2024.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018.

SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. v. 1.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 85, n. 2, p. 544-583, 2018.

SCHEPPELE, Kim Lane. How Viktor Orbán wins. *Journal of Democracy*, Washington, v. 33, p. 45-61, jul. 2022.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Tradução: Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. (Coleção Del Rey Internacional).

SCHWARZ, Roberto. *As ideias fora do lugar*: ensaios selecionados. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2014.

SEN, Amartya. Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, Washington, v. 10, n. 3, p. 3-17, jul. 1999. Disponível em: https://www.journalofdemocracy.org/articles/democracy-as-a-universal-value/. Acesso em: 12 maio 2025.

SNYDER, Louis L. (ed.). *Documents of German History*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1958, p. 385-92.

TAVARES, Rui. *Agora, agora e mais agora*. São Paulo: Tinta da China, 2024.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, Nova York, v. 76, n. 6, p. 22-43, nov. 1997. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/world/rise-illiberal-democracy. Acesso em: 11 abr. 2025.

DO CONSTITUCIONALISMO LIBERAL AO SOCIAL-DEMOCRÁTICO CONTEMPORÂNEO: ASPECTOS DA DINÂMICA ESTRUTURAL REFORMISTA DOS DIREITOS POLÍTICOS-ELEITORAIS NO PAÍS DIANTE DOS 60 ANOS DO CÓDIGO ELEITORAL E A ESTÉTICA CONSTITUCIONAL

FROM LIBERAL CONSTITUTIONALISM TO CONTEMPORARY SOCIAL DEMOCRACY: ASPECTS OF THE STRUCTURAL REFORMIST DYNAMICS OF POLITICAL AND ELECTORAL RIGHTS IN THE COUNTRY IN LIGHT OF THE 60TH ANNIVERSARY OF THE ELECTORAL CODE AND CONSTITUTIONAL AESTHETICS

Marcio Vieira Santos[1]

1 Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Doutor e mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Direito Internacional pelo Comite Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Pós-Graduação em Magistério Superior em Direito e em Pós-Graduação "Lato Sensu" em Direito Tributário pela UNESA. Bacharel em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas (FBCJ). Professor de Direito da Fundação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, da Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro e da Universidade Candido Mendes. Professor adjunto das Faculdades Associadas de Ariquemes. Professor auxiliar da UNESA. Diretor acadêmico-executivo do Centro de Estudos Políticos, Jurídicos e Sociais (CEPJUS).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Constitucionalismo mundial e formação do Estado moderno e dos direitos político-eleitorais. 2. Constitucionalismo brasileiro, cidadania e reformas político-eleitorais: do Império à Constituição de 1946. 3. Constituições de 1967/1969 e a codificação eleitoral de 1965. 4. Constituição de 1988, neoconstitucionalismo e a constitucionalização do Direito Eleitoral. Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo analisa a trajetória do constitucionalismo brasileiro, da matriz liberal ao modelo socialdemocrático contemporâneo, para compreender a dinâmica estrutural reformista dos direitos políticos e eleitorais no país, em diálogo com o movimento do constitucionalismo mundial. A partir do exame das oito Constituições brasileiras, bem como de dois períodos regidos por constituições provisórias de fato, evidenciase como os diferentes arranjos constitucionais moldaram o sufrágio, a configuração dos partidos, o papel da Justiça Eleitoral e a própria noção de cidadania política. Nesse percurso, destacase a centralidade do Código Eleitoral brasileiro (Lei n. 4.737/1965), que completou 60 anos em 2025, por ter sido recepcionado e mantido vigente sob a égide de quatro ordens constitucionais distintas. Em diálogo com o processo de constitucionalização do Direito e com o neoconstitucionalismo, sustentase que a legislação políticoeleitoral infraconstitucional – em especial o Código Eleitoral e diplomas como a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei da Ficha Limpa – deve ser interpretada e reformada à luz de uma "estética constitucional": o enaltecimento da força normativa da Constituição, da beleza dos sentidos sociopolíticos nela contidos e da supremacia da soberania popular sobre interesses divorciados da ética pública.

PALAVRAS-CHAVE: Constitucionalismo. Constitucionalização do Direito. Direitos político-eleitorais. Código Eleitoral brasileiro. Reformas políticoeleitorais. Estética constitucional.

ABSTRACT: This article analyzes the trajectory of Brazilian constitutionalism, from its liberal matrix to the contemporary socialdemocratic model, in order to understand the structural reformist dynamics of political and electoral rights in the country, in dialogue with the global constitutionalism movement. By examining the eight Brazilian Constitutions, as well as two periods governed by de facto provisional constitutions, the study shows how different constitutional arrangements shaped suffrage, party systems, the role of the Electoral Justice and the very

notion of political citizenship. In this context, it highlights the centrality of the Brazilian Electoral Code (Law No. 4,737/1965), which turned 60 in 2025, for having been received and maintained in force under four distinct constitutional orders. In line with the process of constitutionalization of law and with neoconstitutionalism, the paper argues that infraconstitutional politicalelectoral legislation – especially the Electoral Code and statutes such as the Elections Law, the Political Parties Law and the Clean Record Law – must be interpreted and reformed in the light of "constitutional aesthetics": the enhancement of the Constitution's normative force, the beauty of the sociopolitical meanings it embodies, and the supremacy of popular sovereignty over interests detached from public ethics.

KEYWORDS: Constitutionalism. Constitutionalization of Law. Political-electoral rights. Brazilian Electoral Code. Politicalelectoral reforms. Constitutional aesthetics.

INTROUÇÃO

Os efeitos diretos do movimento do constitucionalismo mundial e pátrio sobre as transformações dos sistemas políticoeleitorais no Brasil são marcantes. É possível aferilos por meio de breve análise histórica da formação e do desenvolvimento do Estado modernocontemporâneo, em âmbitos mundial e nacional, sob a égide das ordens constitucionais, e de sua influência na construção de normas políticoeleitorais infraconstitucionais.

Em perspectiva global, a trajetória iniciase com a Magna Carta inglesa de 1215 e com o "*due process of law*", passando pelo fortalecimento de direitos civis e políticos a partir da *Petition of Rights* (1628) e do *Bill of Rights* (1689) no direito inglês. Esses marcos, aliados ao patrimonialismo estadunidense configurador da categoria sociopolítica de cidadania associada ao tipo ideal WASP (*white anglosaxon protestant*), influenciaram decisivamente a conformação inicial de direitos civis e políticos. Como destaca Tocqueville, os anseios dos colonos ingleses que desembarcaram do *Mayflower* (1620) impulsionaram a criação de um novo espaço político na América do Norte, realidade que repercutiu na formação da cidadania imperialista e patrimonialista das duas primeiras ordens constitucionais brasileiras (1824 e 1891), com reflexos diretos na construção de normas políticoeleitorais e, posteriormente, na própria base de formação do vigente Código Eleitoral.

Também a tríade axiológica liberdadeigualdadefraternidade, impulsionadora da Revolução Francesa, projetouse para além do século XVIII, alimentando movimentos revolucionários populares como a Revolução Russa (1917) e a Revolução Mexicana (1910-1920), em direção à lógica do *Welfare*

State. Nesse contexto, destacase a Constituição de Weimar, promulgada em 11 de agosto de 1919, que instituiu a primeira democracia parlamentar alemã no pósPrimeira Guerra, pioneira na consagração de direitos sociais, trabalhistas e de igualdade de gênero, influenciando o direito ocidental e contribuindo para a formação constitucional e para as normas políticoeleitorais brasileiras – em especial as Constituições de 1934, 1946 e a democráticocontemporânea de 1988, que, diretamente e por meio do instituto da recepção, culminaram na construção e na permanência do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965).

Essa consagração progressiva de direitos fundamentais individuaispolíticos e sociais gerou efeitos relevantes na formação normativa constitucional em diversos países e esteve na base do fenômeno da constitucionalização do Direito, isto é, da elaboração de sistemas legais submetidos à tutela da dignidade humana, ao fortalecimento da democracia representativa e ao exercício multifacetado da cidadania. Exemplo disso são a Lei Fundamental de Bonn (1949), a Constituição Portuguesa (1976) e a Constituição Espanhola (1978), entre outros textos que, em um mundo globalizado, reforçam a centralidade da soberania popular e da inviolabilidade do voto. Como bem enfatiza Norberto Bobbio, tais ordens constitucionais evidenciaram os direitos fundamentais de primeira geração como normas basilares de todo o processo de construção constitucional do Estado contemporâneo.

No plano interno, o constitucionalismo brasileiro contabiliza oito Constituições, sendo quatro elaboradas democraticamente (1891, 1934, 1946 e 1988) e quatro outorgadas (1824, 1937, 1967 e 1969). Cada uma dessas ordens representou relevante reforma políticoinstitucional, em diálogo – ora progressivo, ora regressivo – com o movimento internacional de afirmação de direitos e de limitação do poder. Ao lado delas, em momentos de ruptura revolucionária, o país foi regido por instrumentos jurídiconormativos dotados de inegável força constitucional, como o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, e o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, verdadeiras "constituições provisórias" que reorganizaram temporariamente o poder político e impactaram o desenho do sistema eleitoral.

Ainda no âmbito infraconstitucional e sob a influência dessas ordens, consolidouse um conjunto de diplomas voltados à organização do sistema eleitoral, que antecedem a atual codificação de 1965: a Lei n. 3.139/1916, que já disciplinava o alistamento eleitoral; o Código Eleitoral de 1932, que conferiu autonomia à Justiça Eleitoral e instituiu o voto feminino; o Código Eleitoral de 1945, que restaurou as prerrogativas da Justiça Eleitoral suspensas pelo Estado Novo e a considerou órgão especial do Poder Judiciário; e o Código Eleitoral de 1950, que previu a cédula única de votação e disciplinou a constituição e a atuação dos partidos políticos. Essa evolução normativa

desemboca no atual Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), diploma que completou 60 anos em 2025 e permanece vigente, tendo passado sob a égide de quatro diferentes ordens constitucionais e que convive com outras normas infraconstitucionais de cunho políticoeleitoral, organizando direitos políticos, eleições, Justiça Eleitoral, partidos, procedimentos de votação, apuração e diplomação.

O problema que se coloca – e que orienta o presente artigo – é compreender como a dinâmica estrutural reformista dos direitos políticoeleitorais no Brasil, desde o constitucionalismo liberal até o socialdemocrático contemporâneo, se articula com a longevidade e a adaptação do Código Eleitoral de 1965 a diferentes contextos constitucionais, culminando na ordem de 1988. Buscase demonstrar de que modo esse percurso históricoconstitucional, em diálogo com a constitucionalização do Direito e com a experiência comparada, projetase na noção de "estética constitucional": o enaltecimento da força normativa da Constituição e da beleza dos sentidos sociopolíticos nela contidos, como reflexos da dinâmica social e da busca de supremacia da Constituição sobre interesses divorciados da ética pública e da vontade e soberania popular. Esses elementos permitem situar, nas páginas seguintes, o exame evolutivo do constitucionalismo pátrio e da dinâmica reformista dos direitos políticoeleitorais, desde antes e ao longo dos 60 anos de vigência do Código Eleitoral brasileiro.

1. CONSTITUCIONALISMO MUNDIAL E FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO E DOS DIREITOS POLÍTICOELEITORAIS

Sobre a construção normativa e a aplicabilidade dos direitos políticos e eleitorais no contexto do constitucionalismo brasileiro, inclusive em meio à influência da experiência mundial, vale ressaltar que: o último século foi marcado por muitas transformações sociojurídicas, com reflexos nos planos constitucional e infraconstitucional pátrio. Mais ainda, nas três últimas décadas, muitas foram as mutações normativas no plano político-eleitoral no país, afora as inúmeras propostas reformistas que hoje circulam no Congresso Nacional sobre tais matérias (Bonavides, 1991; Jacques, 1970; Nicolau, 2012a).

Em âmbito mundial – cujo registro inicial remonta aos idos da Magna Carta inglesa de 1215 e ao conceitual "*due processo of law*", bem como pelo fortalecimento dos direitos civis e políticos a partir da *Petition of Rights* (1628) e do *Bill of Rights* (1689) no direito inglês – esses movimentos seguiram com os ideais do patrimonialismo estadunidense configurador da categoria analítica-conceitual sociopolítica de cidadania advinda do WASP (*white anglo-saxon protestant*), cuja visão, entre outros, de Tocquevile (2005), cunhou os

originários anseios de colonos ingleses que, ao desembarcarem do *Mayflower* (1620), forjaram a criação de um novo continente na América do Norte, no que, por certo, tais realidades influenciaram a criação da ideia de cidadania imperialista e patrimonialista nas duas ordens constitucionais brasileiras (1824 e 1891), que, naquela época, resvalaram na construção de normas político-eleitorais de similares identificações no país, para forjarem, posteriormente, as bases de formação do vigente Código Eleitoral.

Seguindo os primórdios das influências do constitucionalismo mundial na realidade normativa político-cidadã brasileira, observa-se a tríade axiológica da liberdade, da igualdade e da fraternidade, impulsionadoras do movimento revolucionário francês, que levou ao fortalecimento de ideais sociais à época, os quais, mais de um século após, também fomentaram outros movimentos revolucionários populares, como a Revolução Russa (1917) e a Revolução Mexicana (1910-1920), em enaltecimento à lógica do *Walfare State*, notadamente por meio da Constituição de Weimar, promulgada em 11 de agosto de 1919, cuja ordem normativa estabeleceu a primeira democracia parlamentar na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial, esta, pioneira na consagração de direitos sociais, trabalhistas e na igualdade de gênero, assim influenciando o direito ocidental, o que perpassou os dois grandes conflitos bélicos mundiais, em experiências que também geraram efeitos na formação constitucional e de normas político-eleitorais no Brasil – por exemplo, constituições sociais de 1934 e 1946 e a democrático-contemporânea de 1988, que, diretamente e por meio do instituto da recepção constitucional, culminaram na construção do vigente Código Eleitoral pátrio: Lei n. 4737/65.

Tal consagração de direitos fundamentais – individuais, políticos e sociais – gerou efeitos influenciadores na formação normativa constitucional em diversos cantos do mundo, na construção de sistemas normativos legais eivados pela manifestação de tal constitucionalização do Direito na busca constante da tutela da dignidade humana, do fortalecimento democrático representativo e do multifacetado exercício da cidadania, a exemplos historicamente firmados em âmbito mundial, como: a Lei Fundamental de Bonn (Alemanha-1949), a Constituição Portuguesa (1976), a Constituição Espanhola (1978), entre outros. Assim, reforçando as transformações normativas em um mundo globalizado atrelado ao protagonismo de uma pauta política-eleitoral movimentada pela busca do pleno exercício do voto e pela garantia de inviolabilidade da soberania popular, muitas normas infraconstitucionais seguiram forjadas e, como bem destacou Norberto Bobbio (2004), surgiram sob o escopo da salvaguarda das referidas ordens constitucionais que deram destaque aos direitos fundamentais de 1ª geração – direitos individuais-políticos –, como normas basilares da formação de todo o processo de construção constitucional instituidor do estado contemporâneo.

2. CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO, CIDADANIA E REFORMAS POLÍTICOELEITORAIS: DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1946

De outro giro, destacadamente em âmbito nacional, o histórico do constitucionalismo brasileiro contabiliza oito Constituições, sendo quatro delas elaboradas de forma democrática (1891, 1934, 1946 e 1988), e outras quatro outorgadas (1824, 1937, 1967 e 1969), cujas construções normativas, por si só, representam as mais importantes reformas político-institucionais estabelecidas no país. Além disso, em meio às transformações relacionadas ao citado constitucionalismo, com efeito direto da constitucionalização de direitos, em dois momentos distintos o país foi regido por instrumentos jurídico-normativos advindos de movimentos revolucionários dotados de inegável força constitucional, ou seja, houve duas espécies de "constituições provisórias": uma após a proclamação da República, representada pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, e outra, após a Revolução de 1930, por meio do Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930.

E, em âmbito infraconstitucional normativo, sob a influência de tais ordens constitucionais vigentes, mas antes da aprovação do Código Eleitoral de 1965, outros quatro instrumentos foram editados com o objetivo de organizar o sistema eleitoral: 1) em 1916, a Lei n. 3.139, que **j**á determinava o alistamento eleitoral; 2) o Código Eleitoral de 1932, o qual trouxe um avanço importante ao tornar a Justiça Eleitoral autônoma em relação às Justiças estaduais e que também instituiu o voto feminino, porém somente as mulheres que exerciam função remunerada eram obrigadas a se alistar; 3) em 1945, um novo Código Eleitoral restaurou as prerrogativas da Justiça Eleitoral suspensas pelo regime do Estado Novo e passou a considerá-la órgão especial do Poder Judiciário; bem como 4) o Código Eleitoral de 1950, que previu a adoção de uma cédula única para o voto e para o regramento da constituição e da atividade dos partidos políticos.

Sequencialmente, surge o Código Eleitoral brasileiro (Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965), que completou 60 anos em 2025, sob a égide de quatro diferentes ordens constitucionais brasileiras, o qual permanece vigente ao lado de outras ordens normativas infraconstitucionais de cunho político-eleitoral, cujas regras, entre outros alcances, organizam o sistema eleitoral brasileiro, definindo regras das eleições, funcionamento da Justiça Eleitoral, direitos e deveres de eleitores e candidatos, procedimentos de votação, apuração e diplomação, entre diversos outros pilares normativos que, em primeira linha hermenêutica, visam ao atingimento da estética constitucional, a saber: a tutela da soberania popular como máxima expressão da inserção cidadã em suas multiculturais manifestações, onde se incluem as reformas normativas

político-eleitorais realizadas e em curso, ajustadas aos interesses da sociedade nos moldes constitucionais, como veremos em alguns aspectos adiante.

As múltiplas manifestações constitucionais brasileiras, de fato, receberam influências dos modelos constitucionalistas internacionais de suas épocas, isto é, contornos liberais, sociais, democráticos ou até mesmo de cunho fascista, o que, consequentemente, também foi refletido em variadas formulações normativas infraconstitucionais sobre direitos políticos, com destaque ao vigente Código Eleitoral brasileiro (Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965), que completou 60 anos em 2025.

Pontual e cronologicamente, o constitucionalismo brasileiro surgiu concomitante à independência do país e restou pautado no exercício originário dos poderes políticos no inicial período imperial, portanto, forjado sob a atuação e os interesses dos grupos político-econômicos dominantes daquele tempo. O príncipe regente, Dom Pedro I, atendendo ao Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias, decreta em 3 de junho de 1822 a convocação de uma Assembleia Constituinte e Legislativa para elaboração do "Código Fundamental do Império", quando cem deputados escolhidos pelo povo, pelos chamados eleitores de paróquia, dentre os chamados "homens bons" (homens públicos e de destaque econômico-social daquela época), integrariam a primeira Constituinte brasileira, em 3 de maio de 1823. Portanto, Constituição firmada sob os auspícios da elite política daquela época, sem a participação popular.

Em 12 de novembro daquele mesmo ano de 1823, Dom Pedro I dissolveu a mencionada Assembleia Constituinte, convocando outra automaticamente, a qual, funcionando apenas como figuração, teve de trabalhar sobre um projeto de Constituição absolutista, que o próprio monarca iria apresentar ao povo. Nesse sentido, Dom Pedro I nomeou um Conselho de Estado para elaborar uma Constituição, outorgada em 25 de março de 1824 pelo próprio, instituindo a chamada dinastia reinante de Dom Pedro e intitulando-se Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil (Bonavides, 1991; Jacques, 1970; Nicolau, 2012a). No entanto, as normas político-eleitorais foram estabelecidas no Brasil antes mesmo do desenvolvimento do constitucionalismo pátrio, pois, desde o período colonial, existiam normas eleitorais estabelecidas pelas chamadas Ordenações do Reino, basicamente a partir de 1603,[2] as quais tratavam das eleições dos Conselhos Municipais no Brasil e em Portugal,

2 Ordenações do reino representavam as antigas leis portuguesas compiladas em códigos. As primeiras, ordenadas por D. João I, foram concluídas em 1446. Em 1514, publicou-se nova coleção das leis do reino com as alterações introduzidas pelo tempo. Por terem sido impressas por ordem de D. Manuel, receberam o nome de Ordenações Manuelinas. Em 1603, publicaram-se as Ordenações Filipinas, mandadas compilar por Filipe I, que, em Portugal, vigoraram até 1868. No Brasil, as Ordenações Filipinas, por força da lei de 20 de outubro de 1823, vigoraram até 31 de dezembro de 1916, como subsídio do direito pátrio, e só foram, definitivamente, revogadas pelo Código Civil de 1917 (cf. Bonavides, 1991; Jacques, 1970; Nicolau, 2012a; Cândido, 2010).

desde o primeiro século do descobrimento até o ano de 1822, cujo período representou a fase colonial da legislação eleitoral brasileira com a aplicação dos textos legais que vigoravam em Portugal.[3]

A referida fase colonial eleitoral ainda foi marcada pela criação de algumas importantes normas, como, por exemplo: o alvará de 12 de novembro de 1611, o qual suplementava as mencionadas ordenações, entre outras regras então estabelecidas em cartas régias, provisões etc., que também desempenhavam o mesmo papel complementar.

Com a proclamação da independência em 1822, inicia-se a fase imperial de nossa legislação político-eleitoral, marcada por normas legitimamente pátrias, como, por exemplo, a edição da Lei de 1º de outubro de 1828 pelo Imperador Dom Pedro I, que tratava das regras das eleições das Câmaras Municipais e na escolha dos Juízes de Paz.[4]

A primeira Constituição no país tinha 179 artigos, cujo último, com 35 incisos, tratava dos direitos civis e políticos do cidadão brasileiro, com forte base na Constituição Francesa de 1791, bem como na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; na verdade, menosprezou-se a utópica soberania assumida pela nova nação brasileira, o que gerou diversas reações armadas, como a Revolução Pernambucana de 1824, que buscava a garantia de direitos e interesses da população.[5]

---

3 No Brasil colonial, não tivemos um ordenamento jurídico eleitoral próprio, aplicando-se aqui os textos legais que vigoravam em Portugal.

4 Nas diversas fases do Império, inobstante a edição de leis eleitorais já brasileiras, tampouco se pode falar em um sistema eleitoral autêntico. Foram textos diversos, tratando de assuntos variados, editados ao sabor das necessidades políticas daquela época e nos quais a característica constante era a mutabilidade, a improvisação e a diversificação dos assuntos. Nada permanente. Tudo era muito pouco ordenado como um sistema sólido de regras jurídicas estáveis. Assuntos como voto por procuração, qualificação de eleitores, incompatibilidades eleitorais, representação das minorias, voto do analfabeto, alistamento e eleições em distritos ou círculos, entre outros, foram assuntos tratados de forma secundária em leis esparsas, fora, portanto, de um sistema eleitoral único (cf. Cândido, 2010; Nicolau, 2012a).

5 As principais configurações político-eleitorais da Constituição outorgada de 1824 foram: forma unitária de Estado; monarquia constitucional como forma de governo; território brasileiro dividido em províncias, com presidentes nomeados pelo Imperador e exoneráveis "*ad nutum*"; sufrágio censitário, ou seja, a participação política era possível apenas aos chamados "homens bons", isto é, quando para participar como eleitor era exigida renda mínima anual e, para ser candidato, uma renda anual ainda maior, graduando-se conforme o cargo; existência de quatro poderes políticos, a saber: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador (esse último, juntamente com o Poder Executivo, era exercido pelo Imperador, considerado como a "chave de toda organização política", por isso exercido de maneira ampla e concedendo ao Imperador o *status* de chefe supremo da nação); uma ampla declaração de direitos destinados a assegurar a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, conforme dispunha o seu artigo 179, com 35 incisos que continham tais manifestações garantistas. Todavia, a escravidão foi mantida durante quase toda a vigência do regime imperial e da própria Constituição; ao Poder Legislativo competia a guarda da Constituição, isto é, velar pela garantia da supremacia constitucional e da ordem jurídica, haja vista que ainda não existiam no Brasil institutos de controle de constitucionalidade. Também cabia ao Legislativo exercer a interpretação das leis. Ademais, a Constituição de 1824 apresentava caráter de semi-rigidez quanto à sua estabilidade, ou seja, a possibilidade de sofrer alteração em seu texto, conforme rezava seu artigo 178, no qual vislumbrava-se apenas a exigência

Importantes normas político-eleitorais foram originariamente previstas na Constituição Imperial de 1824, como as que tratavam do modelo de cidadania naquela época (art. 6º ao 8º), regras sobre capacidade eleitoral ativa e passiva (art. 90 ao 97), além de normas que tratavam dos poderes estatais, seus funcionamentos e, destacadamente, das formas de representatividade parlamentar (Campanhole, 1983).

Dentre as diversas normas infraconstitucionais de caráter político-eleitoral originariamente dispostas à época, as quais basicamente direcionavam seus focos aos interesses da então elite política dominante formada pelos ruralistas e cidadãos ligados ao governo imperial, destacamos aqui uma lei que, provavelmente, tenha sido a primeira destacada reforma eleitoral no país enaltecedora da cidadania política, a saber, a Lei n. 3029, de 9 de janeiro de 1881, conhecida como "Lei Saraiva". A Lei Saraiva, entre outras importantes inovações, acabou com as eleições indiretas no país e instituiu originariamente a capacidade eleitoral ativa ao analfabeto, ou seja, a possibilidade do exercício do voto do analfabeto no Brasil (posteriormente cancelada pela Constituição de 1891 e somente restabelecida em 1985 pela Emenda Constitucional n. 25/1985, na vigência da ulterior Constituição de 1969, hoje regulamentado pela Lei n. 7332, de 17 de julho de 1985),[6] assim, ampliando a participação política cidadã na escolha dos eleitos pelo povo – fortalecimento democrático representativo. A Carta de 1824[7] recebeu

de quórum especial para aprovação de emendas que se referissem a limites e atribuições dos poderes políticos (cf. Campanhole; Campanhole, 1983).

6 Lei Saraiva e reforma eleitoral: conhecida como Lei Saraiva, a norma funcionou como uma das primeiras reformas eleitorais que antecederam o surgimento da República no Brasil (sua redação foi de Rui Barbosa, cuja proposta foi do então Conselheiro Saraiva). Foi promulgada em janeiro de 1881 e constituiu uma das medidas mais importantes do Império naquela década, como afirmação de amplos direitos políticos, fundamentalmente por meio do voto direto. Numa tentativa de atender aos anseios de mudança, a reforma estabeleceu o voto direto para as eleições legislativas, acabando com a eleição em dois graus e a distinção restritiva entre "votantes" e "eleitores" existente até então. No primeiro grau, os "votantes", cidadãos com renda mínima estipulada por lei e indicados a cada eleição por uma junta de qualificação, votavam naqueles que iriam, no segundo grau, participar como "eleitores" do pleito para a escolha dos membros das Assembleias Legislativas. Com a reforma, ficou estabelecido que o próprio indivíduo deveria requerer seu alistamento eleitoral, provando o seu direito por meio de documentos exigidos na lei. Criava-se o título de eleitor e eliminava-se o sistema de lista e nomeação dos "votantes" pela junta de qualificação, diminuindo a margem de erros e fraudes. Mantinha-se a exigência de uma renda mínima, mas o direito ao voto era estendido aos não católicos, aos brasileiros naturalizados e aos libertos. Articulada como instrumento de moralização do processo eleitoral, a Lei Saraiva parece ter alcançado seus objetivos naquele momento, já que o Partido Conservador, apesar de minoritário, elegeu uma expressiva bancada de 47 deputados, ampliando a representatividade populacional e diminuindo cadeiras da elite política dominante. Com o passar do tempo, porém, os antigos vícios das fraudes e pressões sobre os eleitores voltaram, enterrando as esperanças de se garantir a lisura e a normalidade nas eleições (cf. Bonavides, 1991; Cândido, 2010; Jacques, 1970; Nicolau, 2012a).

7 Registramos aqui algumas previsões (e reformas) político-eleitorais no escopo normativo da primeira Constituição do Brasil (1824): eleições indiretas para deputados e senadores, bem como para a Assembleia Geral e os Conselhos Gerais das Províncias; determinava que o exercício do direito de sufrágio era restrito, fundamentalmente censitário, isto é, com limitações econômicas, em que a ideia do então conhecido "homem bom", ou seja, aquele

direta influência do jurista e pensador francês de origem suíça Benjamin Constant,[8] e figura até hoje como a Constituição mais duradoura de toda a história brasileira. Teve 75 anos de duração, com a aprovação de uma única emenda, que foi o Ato Adicional de 1834.[9] Todavia, quando a Monarquia não contou mais com sua tradicional base de apoio, os fazendeiros do café do Vale do Paraíba, diante das novas tendências de garantia da propriedade e da produção agrícola e em razão da abolição da escravatura, os ventos

que apresentava renda anual superior a cem mil réis, era quem poderia exercer a capacidade eleitoral ativa, ou seja, votar nas eleições paroquiais (art. 92, V), como também aquele que tinha renda anual superior a 200 mil réis podia votar nas eleições de deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província (art. 94, I); já a regra para o exercício da capacidade eleitoral passiva naquela época, isto é, a possibilidade de candidatura política, podia ser exercida por aqueles que tinham renda anual superior a 400 mil réis no caso de candidatura ao cargo de deputado (art. 95, I), e por aquele que apresentasse renda anual superior a 800 mil réis, já que podia se candidatar ao cargo de senador do Império (art. 40, IV); quanto ao sistema de votação naquele período, previa o chamado "modo prático das eleições, e o número de deputados relativamente à população do Império", em reforço à representação popular, mas sob o controle do poder moderador em sua definição e proporcionalidade de cadeiras parlamentares. No plano infraconstitucional, quanto à garantia da representatividade democrática, surge no período imperial, por exemplo, o Decreto de 26 de março de 1824, o primeiro após a outorga da Constituição Imperial, que já tratava sobre regras das eleições paroquiais naquela época, cuja norma permitia ao eleitor exercitar o sufrágio por meio de um mandatário (voto por procuração). O referido Decreto de 26 de março de 1824, em seu Capítulo II, art. 8º, determinava que nenhum cidadão com direito a voto poderia se isentar. Caso houvesse impedimento, o cidadão deveria enviar sua lista, assinada e reconhecida por tabelião, por meio de um procurador. Esse procedimento foi proibido pelo Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842 (cf. Bonavides, 1991; Jacques, 1970; Nicolau, 2012a).

8 Henri-Benjamin Constant de Rebecque, mais conhecido como Benjamin Constant (Lausana, 25 de outubro de 1767 – Paris, 8 de dezembro de 1830) foi um pensador, escritor e político francês de origem suíça, que sugeriu a criação do Poder Moderador, considerado poder-chave que cabia ao Imperador e tinha a responsabilidade de manter o equilíbrio entre os demais três poderes, já anteriormente instituídos por Montesquieu na marcante obra *O Espírito das Leis*. Benjamin Constant fez clara distinção entre os poderes do Monarca (como o Chefe de Estado) e os ministros (como o Executivo), ou seja, que o Rei "reina mas não governa". Isso foi importante para o desenvolvimento do governo parlamentarista francês e inglês, entre outros. O Monarca não existe para ser uma figura sem poderes no esquema de Constant: ele deveria ter muitos poderes, incluindo o poder de fazer apontamentos judiciais, o poder de dissolver a Câmara de Deputados e invocar novas eleições, o poder de apontar os senadores vitalícios e o poder de demitir os ministros, todavia, ele não poderia governar ou administrar diretamente, já que essas eram atribuições dos ministros. Tal teoria foi literalmente aplicada em Portugal (1826) e no Brasil (1824), onde ao Rei/Imperador foi dado explicitamente o "Poder Moderador" em vez do Poder Executivo (no Brasil, porém, o Imperador manteve o controle do Poder Executivo até 1847, quando da criação do presidente do conselho de ministros que tornou a figura do Imperador detentora somente do poder de moderação).

9 Em 12 de agosto de 1834, houve a criação de um Ato Institucional que alterou a primeira Constitucional brasileira, o qual, conforme ressaltou Sahid Maluf: "(...) suprimiu o Conselho de Estado; criou as Assembleias legislativas provinciais e o cargo de presidente de província, eleito pelo Chefe da Nação; instituiu a regência uma, quadrienal e eletiva; e atenuou consideravelmente o centralismo administrativo da Constituição, que tanto contrastava com a realidade nacional. Foi, sem dúvida, o primeiro passo avançado em direção ao sistema federativo. Durante o chamado segundo reinado, gestão do Imperador Dom Pedro II, na prática existia uma espécie de parlamentarismo no Brasil, embora contido pelo excesso de poderes do Poder Moderador que existia à época, juntamente com os demais três poderes estatais. Assim, Dom Pedro II utilizou-se disso com sabedoria para alternar no poder liberais e conservadores, conforme as conveniências de cada momento. Com a redação que lhe deu o Ato institucional, a Constituição de 1824 vigeu até à extinção da Monarquia pelo golpe de Estado de 15 de novembro de 1889" (Maluf, 1968, p. 41).

do liberalismo republicano passaram a soprar mais forte no dia a dia da política brasileira.[10]

Diante de tais circunstâncias, em 15 de novembro de 1889, ocorreu um golpe militar no país que, inclusive, instituiu o banimento da família imperial do Brasil e estabeleceu a República, com a necessidade da criação de uma nova Constituição, a qual foi promulgada em 23 de fevereiro de 1891,[11] após a finalização dos trabalhos da então Assembleia Nacional Constituinte, procedidos sob grande influência do constitucionalismo estadunidense, como se verificou na denominação do país à época: Estados Unidos do Brasil. Não se pode esquecer também que, à época, houve grande influência lógico-textual das Constituições da Argentina e da Suíça sobre a formação do modelo

10 Nesse período, houve a vitória na Guerra do Paraguai, que instituiu força maior ao Exército, o qual não queria submeter-se mais de maneira integral aos ditames do Imperador; havia uma efetiva aspiração liberal federalista nas províncias, inclusive pelo fato de a futura herdeira do Império, Princesa Isabel, ser casada com um estrangeiro, Conde D'Eu (cf. Bonavides, 1991; Jacques, 1970). Sob tais aspectos, Sahid Maluf afirma: "(...) a abolição da escravatura, repercutindo profundamente na economia agrária do país, abalou os alicerces da velha estrutura imperial. A crise econômica, como sempre, se fez acompanhar da crise política. A aristocracia rural, descontente pela perda da propriedade escrava, passou a engrossar as fileiras do Partido Republicano. Os conflitos do Governo Imperial com o Exército e o Clero aumentaram a agitação geral. A tudo isso somava-se o problema da sucessão de Dom Pedro II, já velho e doente, sendo que, por sua morte, passaria a Coroa à princesa d. Isabel, casada com o Conde d'Eu (príncipe Gaston de Orleans), de origem francesa. A imensa estima dos brasileiros pela figura veneranda do velho imperador retardara, até então, o advento da República, porém, naquela época, nada mais poderia salvar a Monarquia agonizante. A 15 de novembro de 1889 as forças militares sob o comendo do Marechal Deodoro da Fonseca, proclamaram a República. O governo provisório baixou desde logo o Decreto n. 1, instituindo a República federativa integrada pelas antigas províncias, as quais passaram a constituir a união perpétua e indissolúvel dos Estados Unidos do Brasil. Entre outras medidas de grande alcance, o governo provisório admitiu a grande naturalização, separou a Igreja do Estado, instituiu o casamento civil, aboliu as penas de galés e suprimiu a vitaliciedade do Senado. Pelo decreto n. 29 de 3-12-1889 foi nomeada uma comissão composta dos cidadãos Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães de Castro, para elaborar o projeto da Constituição republicana, o qual foi publicado com o decreto n. 510, de 22-6-1890, vigorando como 'Constituição Provisória da República', enquanto se aguardava a conclusão dos trabalhos da Assembleia Constituinte" (Maluf, 1968, p. 41-42).

11 Seguem aqui algumas das principais características político-eleitorais da referida primeira Carta Magna republicana, então promulgada em 1891: foi a menor Constituição brasileira de todos os tempos; seguindo o modelo principiológico norte-americano, apresentou apenas 90 artigos, sendo considerada por alguns como a única Constituição sintética brasileira; com influência direta das ideias de Campos Sales, de Rui Barbosa dentre outros, instituiu a forma republicana de governo no país, além da estabelecida forma federativa de Estado, com rígida separação de competências entre a União e os estados (federalismo dualista); o território brasileiro foi dividido em estados, contando com Constituições e leis próprias, bem como a previsão do Distrito Federal; deu início à tripartição dos poderes do Estado, com o fim do Poder Moderador; estabeleceu o controle de constitucionalidade no Brasil, no sistema repressivo difuso, conforme seu artigo 59, seguindo o modelo norte-americano, admitindo-se recurso ao Supremo Tribunal Federal de decisões judiciais em que se questionava a validade de leis e atos dos governos locais em face da Constituição; criou o "*habeas corpus*" como um "remédio constitucional heroico", assim denominado por Rui Barbosa, haja vista sua abrangente aplicação, pois, após mutação constitucional informal realizada pelo Supremo Tribunal Federal à época, o *habeas corpus* passou a servir como instrumento processual protetivo a todos os direitos fundamentais então previstos na Constituição; o Poder Legislativo foi formado por duas casas legiferantes, a Câmara e o Senado, e o Poder Judiciário foi formado por juízes e tribunais, quando houve a criação do Supremo Tribunal Federal, outrossim, houve a liberação e a ampla liberdade de culto, deixando o catolicismo de ser a religião oficial brasileira (cf. Bonavides, 1991; Cândido, 2010; Jacques, 1970; Nicolau, 2012b).

federativo brasileiro. Surge a primeira Constituição Republicana no Brasil, com bases principiológicas pautadas no federalismo, no presidencialismo, no liberalismo, bem como na democracia burguesa representativa e garantidora dos interesses e da participação política da elite dominante, cujos primeiros presidente e vice-presidente eleitos indiretamente foram: Marechal Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Peixoto.

A Constituição de 1891 perdurou até a Revolução de 1930, que pôs fim ao regime da chamada República Velha, considerando várias causas, como: o ultrapassado modelo representativo das velhas oligarquias rurais; o rompimento da alternância do poder entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, com a indicação de Júlio Prestes para a sucessão de Washington Luís, ambos de São Paulo (fim da política do café-com-leite); a crise econômica de 1929, que gerou a desestruturação do setor cafeeiro, o qual dava sustentação política ao governo à época, entre outras. Buscou-se então a conciliação política do regime individualista-voluntarista de 1891 às novas tendências sociais no país, que refletiam as realidades mundiais do pós-guerra e que fortaleciam a positivação de novos direitos da coletividade, como também a possibilidade de ampliação de instrumentos de participação da população na gestão do poder. Tais mudanças, na verdade, surgiram de movimentos sociais de camadas populares lideradas, principalmente, pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, trazidas do emergente constitucionalismo social europeu que marcava as novas Constituições daquela época.

Houve também algumas importantes construções reformistas político-eleitorais realizadas no período da Velha República no Brasil, por exemplo: a Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892, que inaugurou o processo eleitoral direto no Brasil, bem como o Decreto n. 2.419, de 11 de julho de 1911, que estabeleceu regras sobre inelegibilidades no país, hoje reguladas pela Lei Complementar n. 64/1990, além, por exemplo, do Decreto n. 3.208, de 27 de dezembro de 1920, que estabeleceu normas atinentes ao alistamento eleitoral no início do século passado.[12]

Alguns movimentos sociopolíticos de fortalecimento da cidadania geraram alterações no texto da Constituição de 1891: em 7 de setembro

12 Na primeira República, e ainda sob a influência do período imperial, a construção da normatização político-eleitoral pátria pautou-se em leis esparsas sobre a matéria político-eleitoral, mas com alguns avanços significativos de fortalecimento da cidadania na gestão do poder e no controle sobre os representantes eleitos, como, por exemplo: houve o fim do voto censitário, ampliada a fiscalização eleitoral; iniciado o procedimento de apuração por mesas receptoras; houve a criação de figuras penais eleitorais; feita a originária previsão de inelegibilidades; estabelecido o alistamento permanente e o controle do Poder Judiciário sobre assuntos eleitorais como garantidor democrático.

de 1926, a Constituição de 1891 sofreu sua primeira reforma,[13] durante o governo de Arthur Bernardes e durante a decretação de um instrumento do sistema constitucional das crises, o estado de sítio, a chamada reforma constitucional de 1926, a qual, por exemplo, restringiu o *habeas corpus* aos casos de prisão ou constrangimento ilegal na liberdade de locomoção, estendeu à Justiça dos estados as garantias asseguradas à magistratura federal e regulou os casos e as condições da intervenção federal nos estados; a Revolução de 1930, iniciada em 3 de outubro daquele ano, e outra revolução ocorrida em São Paulo, em 1932. A partir de 24 de outubro daquele mesmo ano, o país passou a ser dirigido por uma Junta Governativa Provisória, constituída por militares, dentre eles pelos generais Augusto Tasso Fragoso e João de Deus Mena Barreto, presidida pelo primeiro, quando em seguida Getúlio Vargas toma posse como presidente e assume o poder.[14]

Em 9 de julho de 1932, eclodiu, em São Paulo, de maneira mais acentuada a chamada Revolução Constitucionalista, na qual se exigiu o retorno à ordem constitucional no Brasil, inclusive com o emprego de armas, tudo em prol da instituição no país de um modelo social constitucional, conforme a mencionada tendência mundial advinda da Constituição alemã de Weimar.[15]

Sob os efeitos de tal revolução, infrutífera militarmente, mas vitoriosa socialmente (Bonavides, 1991; Jacques, 1970), em 15 de novembro de 1933, o governo federal convocou nova Assembleia Constituinte e fixou data para novas eleições, podendo se dizer, assim, que o Brasil tomou um grande rumo na previsão e manutenção dos novos direitos fundamentais daquela época,

13 Dentre algumas outras alterações apresentadas à época, pode ser verificado o veto parcial nas construções legiferantes; a nacionalização das minas e jazidas; criou-se o passaporte obrigatório para entrada e saída de qualquer pessoa do território brasileiro; houve uma nova configuração no instituto da intervenção federal no Brasil e na competência do Supremo Tribunal Federal; houve uma nova ampliação de direitos fundamentais, bem como foi prevista uma autorização ao Congresso para legislar sobre direitos e relações do trabalho em limitação das atividades dos empregadores e também em prol da previsão e ampliação das garantias sociais que surgiam à época.

14 Sobre a Revolução de 1930 e o governo provisório, Sahid Maluf menciona que: "(...) se bem que atendesse, em grande parte, aos justos reclamos das massas trabalhistas, pela instituição de um regime baseado na nova concepção social-democrática, certo é que o governo provisório demonstrava indisfarçável tendência para perpetuar-se no poder, ditatorialmente, restringindo cada vez mais as conquistas democráticas da nacionalidade. Por ter faltado aos seus compromissos com o povo, deixando de convocar a Assembleia Constituinte, o governo revolucionário tornou-se alvo de uma intensa campanha em prol da restauração da ordem constitucional, à qual foram aderindo muitos dos mais prestigiosos partidários da revolução" (Maluf, 1968, p. 45). Pelo Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, na forma de seu artigo 1º, o governo provisório buscou instituir uma nova formatação às estruturas do poder público no Brasil, ao menos momentaneamente, como rezava o próprio artigo 1º de tal norma, pois foi previsto que: "o governo provisório exercerá, discricionariamente, em toda a sua plenitude as funções a atribuições não só do Executivo como também do Poder Legislativo, até que eleita a Assembleia Constituinte estabeleça ela a reorganização constitucional do país".

15 A Constituição de Weimar, promulgada em 11 de agosto de 1919, estabeleceu a primeira democracia parlamentar na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial. Foi um marco do constitucionalismo do século XX, pioneira na consagração de direitos sociais, trabalhistas e na igualdade de gênero, influenciando o direito ocidental.

ou seja, os sociais, ladeados do reforço constitucional aos direitos políticos. A referida revolução possibilitou, dentre outras benesses à vida republicana pátria, a entrada em nosso regime normativo constitucional da possibilidade da intervenção do Estado na economia, no domínio econômico, substituindo a ideia privatista-patrimonialista que dominava à época, tudo com grande respaldo das consequências do conhecido "*new deal*" norte-americano.[16]

Em meio a tais circunstâncias, surgiu a nova Carta Política constitucional brasileira, com uma base na nova ideologia social-democrática, então promulgada em 16 de julho de 1934. Todavia, por seu "excessivo ecletismo (...) teve vida efêmera. Com certa razão, lhe é atribuída a responsabilidade de ter preparado o clima favorável à implantação da ditadura em 1937".[17] A Constituição de 1934[18] e suas importantes inovações em âmbito social e político duraram pouco mais de três anos, sendo substituída de maneira forçosa em 1937 por uma nova ordem constitucional imposta em 10 de

16 Marcante no âmbito da ampliação da cidadania política, houve a luta pela extensão do voto às mulheres, conforme estabelecido no Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076/1932), posteriormente reafirmado tal direito em sede constitucional, bem como houve o estabelecimento das bases estruturais da Justiça do Trabalho no âmbito do Poder Executivo.

17 Sobre a Carta de 1934, Sahid Maluf argumenta que: "(...) entre o proletariado organizado e a burguesia conservadora travaram-se conflitos de indisfarçável gravidade, sendo uma das suas consequências a revolução comunista de 27 de novembro de 1935. A confusão política, o descalabro econômico e financeiro, a infiltração das doutrinas totalitárias, o aviltamento da vida pública, o esfacelamento dos idéias da revolução de 1930, agravados pela agitação da campanha presidencial em plena efervescência, indicaram ao então Presidente Getúlio Vargas o golpe de Estado como medida de salvação pública. Falharam, assim, espetacularmente, os elevados propósitos dos legisladores constitucionais da segunda República" (Maluf, 1968, p. 46).

18 Como principais características político-jurídicas da Constituição de 1934, apontam-se: a) implantou no país uma democracia social, manteve a Federação e a República como formas de Estado e de governo e instituiu uma concepção de intervenção do Estado na ordem econômica e social, dedicando um título especificamente a tais matérias; b) adotou um modelo cooperativo de federalismo, espécie de pacto federativo, acabando com o aspecto rígido estabelecido na Constituição anterior nesse sentido, bem como manteve a tripartição dos Poderes do Estado; c) introduziu três importantes inovações no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, que existem até hoje, que foram: a cláusula de reserva de plenário, pela qual os tribunais, por meio do voto da maioria absoluta de seus membros, podem declarar a inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos, funcionando como uma espécie de instrumento de manutenção da paz hermenêutica jurídica, haja vista que essa exigência visa impedir que decisões contraditórias de órgãos fracionários de um mesmo tribunal ou de juízos monocráticos, bem como de maiorias simples; a comunicação obrigatória da decisão definitiva de inconstitucionalidade emanada do Supremo Tribunal Federal ao Senado Federal, para que esse órgão legiferante providencie a suspensão da executoriedade da lei em território nacional, hoje medida prevista no artigo 52, X, de nossa atual Constituição da República; a representação interventiva que inaugurou o exercício do controle de constitucionalidade concentrado, isto é, abstrato ou direto, no Supremo Tribunal Federal, por meio da possível declaração de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais que feriam princípios constitucionais sensíveis, cujo legitimado ativo exclusivo era o Procurador-Geral da República; d) ampliou o rol de direitos fundamentais (direitos sociais de 2ª geração), criando inclusive novos instrumentos de tutela dos mesmos, como o mandado de segurança e a ação popular, esta última em novo modelo, haja vista que a mesma já havia sido prevista em nossa primeira Constituição de 1824 (artigo 157), para inibir e responsabilizar desvios de conduta, basilarmente de abusos de poderes e indevido uso de verbas públicas por juízes e oficiais de justiça daquela época; e) constitucionalizou a Justiça Eleitoral, criou a Justiça do Trabalho, bem como institucionalizou o voto feminino em definitivo (cf. Campanhole; Campanhole, 1983, p. 503).

novembro daquele ano pelas mãos de Getúlio Vargas. Criadora do chamado "Estado Novo" no Brasil, a Constituição de 1937 era conhecida como "polaca", pois eivada pelas marcas do totalitarismo e do regime fascista existentes em alguns Estados da Europa, como a Polônia.[19]

A Constituição de 1937[20] deveria ter sido submetida a um plebiscito que a referendasse, segundo o seu artigo 187, o que jamais foi feito, assim, demonstrando o explícito afastamento da ordem constitucional e da gestão do poder com a preocupação de garantir a direta manifestação política da vontade popular na estrutura organizacional do Estado Novo.[21]

Em 1945, inicia-se a retomada social e o início das bases de democratização do país, inclusive como resultado do êxito obtido ao final da 2a Grande Guerra, na qual houve direta participação brasileira contra o nazismo e o fascismo.[22] Em 29 de outubro daquele ano, o chefe de governo foi deposto e o Estado brasileiro passou às mãos do Ministro José Linhares,

19 O que realmente ocorreu foi o estabelecimento de um regime ditatorial no Brasil, com ampliados poderes ao Executivo, funcionando como autoridade suprema do Estado, e a quebra de garantias aos demais poderes, principalmente ao Judiciário, enfraquecido pelo rompimento das garantias dos seus membros, bem como pelo sucateamento constitucional dos então novos e importantes writs constitucionais anteriormente criados: mandado de segurança e o *habeas corpus*.

20 A ordem constitucional de 1937 representou uma involução político-jurídica na ampla tutela dos direitos fundamentais e na participação popular no controle da gestão pública. A Constituição do Estado Novo previu, entre outras normas de caráter político-eleitoral: a) manutenção da Federação como forma de Estado apenas nominalmente, pois todo o poder político foi transferido para o governo central, especialmente para o presidente da República; b) separação dos poderes somente em sentido formal, pois o Legislativo e o Judiciário foram extremamente reduzidos em suas funções e garantias; c) a criação da Justiça Militar; d) a instituição dos decretos-leis expedidos pelo presidente da República, inclusive sobre matérias de competência da União, em recesso parlamentar que, até mesmo, tinha o poder de dissolver a Câmara dos Deputados; e) os "writs" constitucionais "*habeas corpus*" e o mandado de segurança foram excluídos do seu texto; f) houve um retrocesso no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, haja vista que, independentemente de mutação constitucional informal, uma lei declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário poderia ser novamente apreciada pelo Poder Legislativo a pedido do presidente da República, e, caso confirmada por 2/3 dos votos de cada Casa Legiferante, a decisão do Supremo Tribunal Federal tornava-se sem efeito (cf. Campanhole; Campanhole, 1983, p. 417).

21 No artigo 186 da Constituição de 1937, foi declarado estado de emergência nacional, e houve a determinação da suspensão dos direitos fundamentais quando fosse de interesse da nação, no qual se verificava: "Art. 186 – É declarado em todo o País o estado de emergência". Esse malfadado artigo 186 somente foi revogado em novembro de 1945, com a redemocratização do país e o afastamento de Getúlio Vargas do poder. Já no seu art. 187, a própria Constituição ficava ontologicamente condicionada à realização de um plebiscito, o qual na prática não ocorreu: "Art. 187 - Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República. Os oficiais em serviço ativo das forças armadas são considerados, independentemente de qualquer formalidade, alistados para os efeitos do plebiscito" (Campanhole; Campanhole, 1983, p. 453).

22 Foi a partir da década de 30 que passamos a ter, com o advento da codificação eleitoral, sob a ótica legislativa, um direito eleitoral sistematizado, permanente e próprio. O primeiro Código Eleitoral foi editado em 1932. Em seguida, com o advento da Constituição de 1934, criou-se a Justiça Eleitoral, outro passo decisivo para o que seria uma "nova ordem eleitoral permanente". O segundo Código Eleitoral entrou em vigor em 1935, adaptando os assuntos pertinentes à segunda Carta Magna republicana. Com o Estado Novo e seu sustentáculo jurídico, que foi a Carta de 1937, extinguiu-se a Justiça Eleitoral, e o período que se seguiria até a Constituição democrática de 1946 foi de quase absoluto arrefecimento dos institutos próprios do Direito Eleitoral.

então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) à época. Após a queda de Vargas e o fim do Estado Novo em outubro de 1945, foram realizadas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, em pleito paralelo à eleição presidencial. Eleita a Constituinte, seus membros se reuniram para elaborar o novo texto constitucional, que entrou em vigor a partir de setembro de 1946, substituindo a Carta de 1937 (Bonavides, 1991).

No dia 2 de dezembro de 1945 foram eleitos o novo presidente do Brasil, Marechal Eurico Gaspar Dutra, como também os novos membros do Congresso Nacional, os quais figuraram também como integrantes, a partir de 2 de fevereiro de 1946, de uma nova Assembleia Nacional Constituinte estabelecida para criar uma nova ordem constitucional brasileira. A Constituição de 1946 foi promulgada em 18 de setembro daquele ano, fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte convocada após o afastamento de Getúlio Vargas do poder, da qual participaram representantes das mais variadas correntes políticas do país, conferindo à ordem constitucional uma formatação normativa fulcrada em plurais e inovadores valores e ideologias sociopolíticas.[23] Com a Constituição de 1946 e a volta da Justiça Eleitoral dentro do Poder Judiciário, veio o Código Eleitoral de 1950 como a principal lei eleitoral do país. Em 1965, foi ele substituído pelo atual Código Eleitoral (Lei n. 4.737, de 15/07/65) – o quarto editado no país – que, embora sensivelmente derrogado, permanece em vigor até hoje, paralelamente a leis eleitorais importantes, tendo completado 60 anos de vigência no ano de 2025. Esse diploma legal foi editado pela necessidade de se adaptar o Direito Eleitoral aos princípios e objetivos da Revolução de 1964, assim como aos inúmeros atos institucionais e complementares que a nação passou, então, a vivenciar.

Tal codificação permitiu a confirmação no país, até a atualidade e conforme recepção constitucional da Constituição Republicana de 1988, de alguns pertinentes parâmetros e exigências à legislação eleitoral que merecem ser destacados neste texto: a legislação eleitoral é sempre federal, específica, cogente, indisponível e de vinculação erga omnes; estabelece ela, ainda, um direito civil e um direito processual civil eleitoral, um direito penal e um direito processual penal eleitoral constituídos por normas autoaplicáveis.

23 A Constituição de 1946 foi promulgada nas instalações da atual Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro, no Plenário Barbosa Lima Sobrinho, sob a influência direta de cânones republicanos e federalistas municipalistas da Constituição estadunidense de 1787, bem como da Constituição da França de 1848, essa com seus destacados princípios do presidencialismo e da ordem econômica, como também destacadamente recebeu influências do direito alienígena alemão vindos da conhecida Constituição de Weimar (1919), com seus ideais social-democráticos e intervencionistas. Foi a Constituição de 1946 especificamente social que apresentou retorno aos princípios das Constituições de 1891 e 1934, seguindo a linha rígida e republicana anteriormente implantadas em nosso país, com a retomada de direitos sociais (direitos fundamentais de 2ª geração), anteriormente estabelecidos na ordem constitucional de 1934 (cf. Bonavides, 1991; Jacques, 1970).

Outrossim, dois momentos marcaram a vigência da Carta de 1946, que foram: a Reforma Parlamentarista introduzida pelo Congresso Nacional em 2 de setembro de 1961 e a Revolução de 31 de março de 1964, por meio do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.[24]

3. CONSTITUIÇÕES DE 1967/1969 E A CODIFICAÇÃO ELEITORAL DE 1965

Em 31 de março de 1964, o Presidente João Goulart (PTB) perdeu o poder por um golpe militar quando, logo após, em 9 de abril do mesmo ano, foi instituído o primeiro Ato Institucional que manteve em vigência a Constituição de 1946, porém com diversas modificações, entre outras: eleições indiretas para presidente da República; possibilidade de aprovação, por decurso de prazos, dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República e a suspensão de garantias individuais de estabilidade e vitaliciedade, com possibilidade de demissão após investigação sumária, bem como a suspensão de direitos políticos com prazo de 10 anos e cassação de mandatos legislativos. Houve a edição do Ato Institucional n. 2, que foi imposto logo em seguida, quando, por meio de tal decreto, foram extintos os partidos políticos e excluídos da apreciação judicial os atos praticados com fundamento em atos institucionais, cerceando, portanto, a independência funcional e a imparcialidade dos membros do Judiciário, bem como o acesso à Justiça, ou seja, a inafastabilidade do controle jurisdicional sobre qualquer ato de governo, assim, restringindo direitos político-jurisdicionais no país. Pelo Ato Institucional n. 4, o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo presidente da República em prazo pouco superior a 40 dias.

24 Em comentário aos citados dois movimentos, Sahid Maluf argumenta que: "(...) a renúncia do presidente Jânio Quadros mergulhara o país numa longa noite de incertezas e agitações. Forças vivas da Nação, notadamente militares, opuseram-se à posse do Vice-Presidente João Goulart. Encontrou-se uma fórmula destinada a conter a política comunizante do sr. João Goulart; a restrição dos poderes presidenciais, com a instituição de um Conselho de Ministros politicamente responsável perante a Câmara dos Deputados. ...promulgou o Congresso o At Adicional de 2-9-1961, instituindo, em caráter experimental, uma ordem semiparlamentarista. Mas o Conselho de Ministros (eixo essencial desse regime), escolhido e presidido pelo próprio sr. João Goulart, não se liberou da sua orientação nem da sua tutela. O Ato Adicional foi revogado pela Emenda Constitucional n. 6 de 23-1-1963 e, sob desconfianças gerais, o sr. João Goulart reassumiu a plenitude dos poderes presidencialistas. Nessa grave emergência, quando o povo já se encontrava nas ruas exigindo a deposição do governo, intervieram as Forças Armadas... O Ato Institucional de 9-4-1964, editado pelos Chefes das Três Armas, General Arthur da Costa e Silva, Sem. Brigadeiro Francisco de Assis Corrêa de Mello e Vice-Almirante Augusto Haman Rademaker Grunewald, determinou um regime de emergência, possibilitando as reformas constitucionais sem a rigidez do artigo 217, com o prazo de 30 dias para o Congresso decidir sobre cada proposta de reforma encaminhada pelo governo revolucionário, e abrindo campo para medidas drásticas de saneamento nas ordens econômica, política e administrativa" (Maluf, 1968, p. 50-51).

Embora desfigurada por sucessivos atos institucionais que concentravam poderes nas mãos do presidente da República, a supracitada Constituição de 1946[25] sobreviveu ao mencionado regime de governo parlamentarista e ao golpe militar de 1964, mas somente perdurou até 1967, quando entrou em vigor uma nova Constituição.

Surge a Constituição de 1967, instituída em 24 de janeiro de 1967, cujas origens foram os pretéritos atos institucionais já mencionados que, na verdade, serviram para os militares como instrumentos de institucionalização de suas "ideias de revolução". A ordem constitucional do regime militar (1967), com a estrutura textual contendo 189 artigos, foi outorgada pelo Congresso Nacional, pois o mesmo não havia sido eleito para tal fim e, assim, não possuía legitimidade política para atender aos anseios da sociedade, em meio às diversas cassações de mandatos ocorridas à época.[26] Embora a Constituição de 1967 tenha sido instituída em período de grande desenvolvimento econômico, em razão da reorganização do sistema financeiro e produtivo, bem como da

25 Seguem algumas inovações normativas político-eleitorais da Constituição de 1946, destacando, inclusive, a participação direta da população, via plebiscito, que determinou a retomada do sistema republicano de governo no país: a) manutenção do controle difuso de constitucionalidade, bem como a introdução, por meio da EC n. 16, de 1965, da Ação Direta de Inconstitucionalidade genérica, cujo legitimado exclusivo era o Procurador Geral da República; b) restabelecimento da autonomia das entidades federadas, da separação dos poderes e do cargo de vice-presidente da República, extinto posteriormente durante a vigência do sistema parlamentar de governo; c) retomada do regime democrático e reintrodução do mandado de segurança e da ação popular no capítulo dos direitos individuais do texto constitucional; d) foi introduzido o regime de governo parlamentar no país, pela EC n. 4, em setembro de 1961, cuja medida serviu como fórmula de compromisso entre as forças democráticas e militares, após a renúncia do então Presidente Jânio Quadros, para assegurar a preservação da ordem constitucional e a posse do vice-presidente da República eleito pelo voto popular; e, ainda, e) foi realizado um plebiscito, quando o povo, por ampla maioria, optou pelo retorno do regime presidencialista. Outras normas políticas constantes na Carta Constitucional de 1967: a) aponta a ideologia da segurança nacional como pano de fundo de suas normas, em diversas matérias; b) cria o Conselho de Segurança Nacional e institui a possibilidade de civis serem julgados pela Justiça Militar em caso de crimes contra a segurança nacional; c) centraliza os poderes políticos da União especialmente nas mãos do presidente da República, o qual apresentava iniciativa de lei em qualquer área, tendo, inclusive, aprovação de leis por decurso de prazo, bem como a expedição de decretos-leis em casos de relevância e urgência; d) redução positiva e mesmo da eficácia social dos direitos fundamentais, admitindo a livre suspensão dos mesmos em caso de abuso de direitos. Sobre o tema, consultar: Bonavides, 1991; Jacques, 1970; Campanhole; Campanhole, 1983, p. 211 e seguintes.

26 Instituída em 24 de janeiro de 1967, a Constituição de 1967 somente entrou em vigor em 15 de março daquele ano, sendo o Marechal Arthur da Costa e Silva o presidente da República eleito indiretamente. Foi a primeira autêntica Constituição do regime militar, rígida e republicana, marcada pela edição de diversos atos institucionais, cujo principal foi o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968 (conhecido como AI-5), o qual fechou as portas do Congresso Nacional e impediu, por exemplo, o uso do mandado de segurança e do *habeas corpus* na proteção de certas liberdades individuais. O AI-5 também possibilitava a suspensão da vitaliciedade e da inamovibilidade dos magistrados naquela época, em qualquer grau, se os mesmos voltassem seus esforços decisivos e hermenêuticos jurídicos contra os interesses da nação, então pregados por aquele regime. A Constituição de 1967 também instituiu o bipartidarismo, com poderes ditatoriais ao presidente e a possibilidade de cassação de mandatos legislativos sem motivos plausíveis e justos, bem como a censura, isto é, uma série de valores totalmente distantes de uma democratização almejada pelo povo, principalmente diante das ocorridas transformações do constitucionalismo mundial nesse sentido (cf. Bonavides, 1991; Jacques, 1970; Campanhole; Campanhole, 1983, p. 123 e seguintes).

grande entrada de capital estrangeiro no país, aquela época era de grande radicalização política. O cerceamento de liberdades democráticas e a prática institucional da tortura e de perseguições políticas, caracterizadas basilarmente por prisões ilegais, desaparecimentos, mortes e exílios, era combatida, de outro lado, por guerrilhas urbanas, assaltos a bancos, sequestros, movimentos estudantis, grupos paramilitares, entre outros movimentos.

Em 1969, uma junta militar assumiu o poder, não aceitando que o vice-presidente da República tomasse posse – Pedro Aleixo (ARENA) –, em razão de doença do Presidente Costa e Silva (ARENA), sob o pretexto de que, nos períodos de recesso do Congresso Nacional, competia ao Poder Executivo legislar sobre todas as matérias.[27] Imbuída por esse episódio, a referida junta militar instituiu a Emenda à Constituição n. 1, com 217 artigos, sobre a então Constituição de 1967, alterando completamente a mesma, com o propósito maior de incluir o conteúdo dos existentes atos institucionais na própria Lei Maior organizadora do Estado.[28]

Além de ter sido representante de outra outorgada rígida Carta Constitucional republicana na história do constitucionalismo pátrio, de maneira contundente, o artigo 182 da Constituição de 1967 apresentou uma marca peculiar sua, pois estabeleceu que continuava em vigor o Ato Institucional n. 5 (AI–5), bem como os demais atos institucionais baixados.[29] Ocorreu que, desde o governo de Ernesto Geisel (ARENA), iniciado em 1974, ao menos em tese, teve início uma ruptura ditatorial no Brasil, buscando, de certa maneira, acabar com a violência aos adversários políticos em prol da garantia de direitos fundamentais, destacadamente direitos políticos.

4. CONSTITUIÇÃO DE 1988, NEOCONSTITUCIONALISMO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL

Em 1979, tomou posse o Presidente da República João Figueiredo (ARENA/PDS), assumindo a tarefa de promover a democratização nacional.

27 À época, por vias contrárias, houve a posse e o exercício funcional na chefia do Executivo Nacional na República Bolivariana da Venezuela do eleito Vice-Presidente Nicolás Maduro e não do presidente do Congresso Nacional, diante da grave doença do Presidente Hugo Chávez.

28 A alteração da Emenda à Constituição n. 1 sobre o texto da Carta Constitucional de 1967 foi expressiva, destarte, gerou a instauração de uma nova ordem normativa constitucional, conforme, inclusive, entendeu o Supremo Tribunal Federal, que, reunido em sessão plenária, reconheceu expressamente que a Constituição de 1967 estava então revogada. Ver, nesse sentido: RTJ - 98:952-63.

29 Augusto Zimmermann destacou o seguinte: "(...) o regime militar que durou mais de vinte anos, assegurou por meio das Constituições de 1967 e 1969 uma vastíssima concentração de poderes na União, deixando quase nada para os estados e municípios. Revelou-se, portanto, mais um novo e devastador processo centralizador, que até hoje dificulta a implantação efetiva do regime democrático neste país" (Zimmermann, 2002, p. 213).

Nesse momento, cria-se a lei da anistia[30] e ainda se estabelece no Brasil a abertura política (pluripartidarismo) que, inclusive, serviu de base para a construção da atual democracia pátria e origem ao múltiplo quadro ideológico-funcional dos partidos políticos no Brasil.[31]

30 A Lei da Anistia (Lei n. 6683, de 28 de agosto de 1979) foi fiscalizada pelo STF por meio do ajuizamento da ADPF n. 153 pela Ordem dos Advogados do Brasil, e a mesma foi declarada constitucional por sete votos contra dois, em 29 de abril de 2010. Sob a relatoria do Ministro Eros Grau, houve a clara reprovação do STF às atrocidades cometidas no regime de exceção militar, mas a Lei foi mantida válida, pois trata de clemência e de esquecimento a um passado cruel na vida pública nacional, considerando que a norma foi recepcionada pela Constituição da República de 1988 e que a mesma lei, ao anistiar os crimes políticos do regime militar, também alcançou os crimes conexos.

31 Antes da atual organização político-partidária prevista sob a égide do artigo 1º, inciso V e do artigo 17 da Constituição da República de 1988, e regulamentada pela Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995, o Brasil passou por vários regimes políticos e, em cada um desses momentos, a configuração partidária foi diferente. No período imperial, por exemplo, a política se organizou em torno de dois partidos: o Partido Conservador, centralizador, e o Partido Liberal, provinciano. A partir de 1891, com o advento da Velha República, o pluripartidarismo foi estabelecido e houve a regionalização dos partidos, sendo os mais influentes o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro. Posteriormente, na década de 1920, surgiram agremiações nacionais influenciadas por ideologias advindas do modelo social-democrata russo europeu, basicamente marcadas pelo ideal marxista do PCB e pela lógica fascista pregada pela AIB. Com o surgimento do Estado Novo em meados da década de 1930, houve algumas reformas político-eleitorais no país, destacadamente a que declarou a extinção dos partidos políticos, levados então à ilegalidade. A ordem democrático-partidária somente foi restabelecida no período populista, quando o pluripartidarismo foi reinstituído. Nesse período, a polarização se deu entre os partidos de inspiração getulista (PSD e PTB) e os antigetulistas (o principal, a UDN). Com a instauração do regime militar no país, foi baixado o AI-2, de 27 de outubro de 1965, cujo ato institucional extinguiu todos os partidos então existentes e, assim, instituiu a retomada do bipartidarismo por meio da exclusiva autorização de funcionamento partidário da Aliança Renovadora Nacional (Arena), que era o partido de situação e sustentáculo do regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que concentrava a oposição. A atual configuração político-partidária no Brasil surgiu, de forma geral, no início da década de 1980, após a edição da Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que acabou com o bipartidarismo e reinstaurou o regime pluripartidário. A partir da abertura política estabelecida no último governo militar, na gestão do então Presidente João Figueiredo, foi permitida a liberdade de pensamento na manifestação político-ideológica nacional, considerando a grande diversidade sociocultural que caracterizava, desde então, o povo brasileiro e seu multiculturalismo. Houve a formação de novos partidos políticos, como, por exemplo: Partido Democrático Social (PDS), esse advindo da ARENA, cujos herdeiros políticos atuais são o Partido Progressista (PP) e o Democratas (DEM). Ainda, surgiu o Partido Liberal (PL), esse já extinto, após a fusão com outras denominações que formaram o Partido Republicano (PR), criado em 19 de dezembro de 2006 (após o pleito de 2006, houve a fusão do PL, do Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Prona) e do Partido Social Cristão (PSC), gerando a formação do PR, apenas mantendo o número do PL (22). Com o passar, portanto, dos anos, houve várias transformações no quadro partidário brasileiro. Diversos partidos políticos foram instituídos com as mais variadas ideologias: de *esquerda* – Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), entre outros; de *direita* – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), advindo do MDB, Partido da Frente Liberal (PFL), hoje DEM (Democratas) , entre outros; de *centro-direita* – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), entre outros; de caráter *ambientalista* – Partido Verde (PV); dentre outras agremiações e ideologias político-partidárias. Tal configuração pós-retomada democrática, então inaugurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece, no inciso V do seu artigo 1º, o reforço ao cânone do pluralismo político, que é identificado como um princípio fundamental que funciona como arcabouço do Estado Democrático de Direito, juntamente com os princípios federalista, republicano, democrático, entre outros. Mais recentemente, houve ainda a criação de outros novos partidos políticos no país (no final de março de 2007, houve somente a transformação do PFL em Democratas (DEM), sem a utilização da expressão "partido", com a finalidade basilar de resgatar a pretérita força que marcou a atuação política do PFL nas gestões Sarney e Fernando Henrique). Desses novos partidos,

Abrem-se as portas aos chamados movimentos sindicais, de certa maneira articulados pelas centrais sindicais, então lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva (PT).[32] Inicia-se no país a implantação de uma ampla democracia de cunho participativo, independentemente de pressões políticas contrárias à dita abertura democrática. Deu-se início a fortes clamores populares por uma nova Assembleia Nacional Constituinte, pleito externado no conhecido movimento nacional das "Diretas já" (1985). No mesmo ano de 1985, por meio de movimentos de variadas classes de trabalhadores, de artistas, de políticos principalmente ligados à esquerda, de estudantes e de outras classes formadoras de opinião, o Presidente José Sarney encaminha ao Congresso Nacional o texto da Emenda à Constituição n. 26, convocando uma nova Assembleia Nacional Constituinte para o ano de 1987, a qual, integrada pelos senadores e deputados federais eleitos em 1986, tinha a missão de instituir no país uma nova ordem constitucional democrática.[33]

Tancredo Neves (PMDB) foi eleito presidente da República em eleições indiretas em 15 de janeiro de 1985, mas, repentinamente, após 39 dias, morre por problemas de saúde. Assim, José Sarney (PMDB), seu vice-presidente, assume o poder e emplaca o conhecido plano cruzado, com importantes mudanças de ordem social e econômica no país, no início da década de 80 do século passado.

Na mesma época, Ulisses Guimarães (PMDB), então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, com o auxílio do Poder Executivo, cria uma Comissão de Estudos Constitucionais presidida por Afonso Arinos e desenvolve estudos para implantar a atual Constituição de 1988, a "Carta Cidadã", como assim era chamada por Ulisses.

As bases características político-eleitorais da vigente Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, fundamentalmente, são: a) adotar um sistema republicano federalista pluralista partidário; b) instaurar uma qualificação rígida quanto à estabilidade mutacional formal – emendas –

citamos: Partido Republicano Brasileiro (PRB), criado em 25 de agosto de 2005; Partido Socialismo e Liberdade (PSol), criado em 15 de setembro de 2005 (basicamente formado por dissidentes do PT, como, por exemplo, a ex-senadora do estado de Alagoas Heloisa Helena, o Deputado Federal do Rio de Janeiro Chico Alencar, o jornalista Michel Temer, dentre outros então correligionários trabalhistas); PSD, criado em 27 de setembro de 2011; Partido Pátria Livre (PPL), criado em 4 de outubro de 2011; e o Partido Ecológico Nacional (PEN), criado em 19 de junho de 2012. Hoje existem 30 partidos políticos ativos no Brasil, ou seja, com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), além de 23 pretensas legendas em fase de formação junto ao TSE. Ver a respeito do tema em: Bonavides, 1991; Cândido, 2010; Nicolau, 2012b; e no sítio eletrônico do TSE (www.tse.gov.br).

32 Luiz Inácio Lula da Silva, mais de 20 anos depois, iniciou seu mandato como presidente da República, após vitória nas eleições diretas de 2002, sob a escolha popular de mais de 50% dos eleitores brasileiros.

33 O então PDS indica Paulo Maluf, já famoso e polêmico político de São Paulo, que se apresenta como candidato ao cargo de presidente da República, e o PMDB indica, para o mesmo objetivo, o político mineiro Tancredo Neves.

de suas normas; c) estabelecer uma gama multifacetada de direitos e garantias fundamentais; d) redimensionar a sistemática da jurisdição constitucional e do controle de constitucionalidade como instrumento garantidor da preservação da supremacia constitucional; e) apresentar um aspecto formal e dogmático inerente ao momento político de sua promulgação, então estabelecida em meio a tantas modificações sociais, econômicas e político-culturais, naturalmente existentes em um movimento de redemocratização; f) instituir ampla previsão de direitos político-eleitorais fulcrados na universalização do sufrágio e na proteção à moralidade e vida pregressa do representante popular; entre outros avanços político-normativos que permitiram o fortalecimento da cidadania, da soberania popular e do regime democrático pátrio, nos seus modelos direto e indireto, como exigência inerente à ajustada formatação de um Estado Democrático de Direito.[34]

34 Entre as muitas inovações e ajustes jurídicos às novas realidades e interesses sociais característicos do neoconstitucionalismo contemporâneo, a Constituição Republicana de 1988 estabeleceu uma ordem econômica em parte específica de seu texto, primando pelo alcance da justiça social, por meio de sólida base principiológica, e ainda pela possibilidade de intervenção do Estado nesse setor, sem se afastar da base estrutural de um mercado capitalista existente no país, conforme externado pelos cânones da livre iniciativa e da livre concorrência, por exemplo, mas corretamente submetidos à dignidade da pessoa humana, pela função social da propriedade, dentre outros valores apontados no seu artigo 170 e seguintes. A Constituição de 1988 também estabeleceu novos remédios constitucionais, como o mandado de segurança coletivo, o habeas data, o mandado de injunção, bem como novos instrumentos processuais constitucionais, como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e uma maior legitimidade ativa à ação direta de inconstitucionalidade genérica e à ação declaratória de constitucionalidade. A atual Constituição reestruturou o Supremo Tribunal Federal, bem como apresentou uma série de cláusulas abertas, principiológicas, que servem de base à realização da filtragem constitucional e da máxima efetividade normativa constitucional dos direitos fundamentais nela estabelecidos e à maior aplicabilidade prática e sistemática das variadas normas infraconstitucionais que integram o ordenamento jurídico pátrio. Ademais, também foram implementadas outras importantes reformas em âmbito constitucional, como a reforma administrativa, por meio da Emenda à Constituição n. 19/98, e a reforma previdenciária instituída por meio da Emenda à Constituição n. 20/98, que modificou as regras concernentes às aposentadorias, bem como ainda estão em pauta outras importantes possíveis mutações constitucionais formais, que são as reformas tributárias e as novas alterações em âmbito previdenciário. Ainda, especificamente sob o manto político-eleitoral, a Constituição de 1988, entre outras realidades, apresentou um escopo normativo amplo: a) reduziu o desequilíbrio entre os poderes estatais, criando um novo pacto federativo com uma maior repartição de competência e de receitas tributárias entre os entes federados; b) garantiu, em parte, proteção à transparência na atividade jurisdicional com a edição da Emenda Constitucional n. 45/2004, a qual implementou a chamada reforma no Judiciário, criando, por exemplo, os Conselhos Nacionais da Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CNMP); c) retomou o voto direto, secreto, universal e periódico como bases instrumentais ao exercício do sufrágio, transformando-os em "cláusulas pétreas"; d) promoveu a valorização do Poder Legislativo, inclusive com o fim da possibilidade do Poder Executivo legislar por decretos-leis e mesmo da anterior possibilidade da aprovação de atos legislativos pelo Executivo, por decurso de prazos; e) elevou os municípios à condição de entidade federativa, com autonomia política caracterizada pela auto-organização (leis orgânicas), autoadministração, autolegislação e autogoverno, gerando, assim, o fortalecimento do poder local como garantia à soberania popular, já que são nos municípios que ocorrem as relações sociopolíticas mais diretas entre cidadão e poder público; f) instituiu também um novo rol de cláusulas compromissórias sociais, estabelecendo a chamada ordem social, na qual a seguridade social, a educação, a saúde, o desporto, a ciência e tecnologia, o meio ambiente, a família, a criança, o adolescente e o idoso, dentre outros valores sociais, foram lembrados em âmbito normativo constitucional, em acompanhamento à própria atual evolução social.

A Constituição Republicana de 1988, portanto, instituiu o Estado Democrático de Direito com uma pluralidade de direitos e garantias fundamentais, cinco vezes mais que a importante Constituição da Alemanha – Lei Fundamental de Bonn –, e três vezes mais que as Constituições de 1967 e 1969, porém, sem mudar muito no aspecto prático, pois mantém aspecto nominal na sua aplicabilidade, ora parafraseando Löwenstein (1976).

Nesse escopo, o Código Eleitoral brasileiro (Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965) completou 60 anos em 15 de julho de 2025, perpassando quatro diferentes ordens constitucionais brasileiras e sendo recepcionado constitucionalmente. Além de receber os efeitos da constitucionalização de suas normas, embora sensivelmente derrogado, segue vigente e estabelecendo – ao lado de outras ordens normativas infraconstitucionais político-eleitorais – regras que organizam o sistema eleitoral brasileiro e definindo normas das eleições, funcionamento da Justiça Eleitoral, direitos e deveres de eleitores e candidatos, procedimentos de votação, apuração e diplomação, organização de partidos políticos (embora hoje aprimorada por leis posteriores), regras de propaganda, votação e apuração, crimes eleitorais, entre outros pilares normativos político-eleitorais que norteiam o sistema político-eleitoral pátrio.

Esse diploma legal foi editado pela necessidade de se adaptar o Direito Eleitoral aos princípios e objetivos da Revolução de 1964, assim como aos inúmeros atos institucionais e complementares que a nação passou, então, a vivenciar.

Tal codificação permitiu a confirmação no país, até a atualidade e conforme a recepção constitucional da Constituição Republicana de 1988, de alguns pertinentes parâmetros e exigências à legislação eleitoral que merecem ser destacados neste texto: a legislação eleitoral é sempre federal, específica, cogente, indisponível e de vinculação erga omnes; estabelece ela, ainda, um direito civil e um direito processual civil eleitoral, um direito penal e um direito processual penal eleitoral constituídos por normas autoaplicáveis. Quanto à atualização do Código Eleitoral em discussão no Congresso Nacional para criação de um novo Código Eleitoral, tal debate teve origem nos idos do ano de 2021, o que busca consolidar dezenas de normas esparsas em uma só, hoje com quase 900 artigos dispostos no PLP 112, que segue para discussão e votação no Senado Federal, após atuação parlamentar propositiva que surgiu na Câmara dos Deputados. O projeto de novo Código Eleitoral no país ainda não foi concluído e segue o debate sobre tal sugerida proposição, mas essa ganhou relevância especialmente no contexto dos 60 anos do Código Eleitoral atual e sempre sob a atenção e subordinação constitucional ao cânone da anualidade eleitoral estabelecido no art. 16 da Constituição Republicana de 1988, cujo axioma determina a

cronologia para futura aplicação normativa de novel diploma legal sobre sequencial pleito eleitoral.

CONCLUSÃO

A trajetória do constitucionalismo brasileiro, desde a experiência imperial liberal sob a égide da Constituição de 1824 até a ordem social democrática inaugurada em 1988, revela um contínuo processo de reconfiguração dos direitos políticos e eleitorais, sempre em diálogo com os grandes movimentos do constitucionalismo mundial. As influências da tradição inglesa (Magna Carta, *Bill of Rights*), do constitucionalismo norte americano, da Revolução Francesa, da Constituição de Weimar e das constituições sociais europeias, somadas às especificidades históricas nacionais, moldaram, em cada ciclo constitucional, diferentes arranjos institucionais de representação, participação e controle do poder político.

Nesse percurso, as oito Constituições brasileiras – ora liberais, ora sociais, ora autoritárias – funcionaram como marcos de grandes reformas político institucionais, com rebatimentos diretos sobre o desenho do sufrágio, a conformação dos partidos políticos, o papel da Justiça Eleitoral e a própria noção de cidadania política. Desde a cidadania restrita e patrimonialista do Império, passando pela República Velha e suas reformas pontuais (como a Lei Saraiva), pela constitucionalização da Justiça Eleitoral e do voto feminino em 1932/1934, pelo retrocesso autoritário de 1937, pela redemocratização de 1946, até o regime militar de 1964, constata se um constante tensionamento entre inclusão e exclusão, ampliação e compressão dos direitos políticos, democratização e centralização do poder.

É nesse ambiente de sucessivas mutações constitucionais que se insere o Código Eleitoral de 1965. Editado sob a lógica política da Revolução de 1964 e em consonância com a Constituição de 1967/1969, o diploma eleitoral mostrou se, paradoxalmente, dotado de grande capacidade de adaptação hermenêutica. Recebido pela Constituição de 1988 e constantemente ajustado por minirreformas e por uma robusta legislação eleitoral complementar (Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições, Lei das Inelegibilidades, Lei da Ficha Limpa e outras), o Código passou a operar em um ambiente normativo marcado pela constitucionalização do Direito e pela centralidade dos direitos fundamentais.

Como disposto, centenas de debates sobre reformas políticas e eleitorais, tanto em âmbito institucional-governamental quanto no âmbito da sociedade civil organizada, passaram a integrar a ordem do dia no país, destacadamente, desde o início dos anos 90. Sobre tais reformas, que atestam a continuidade das transformações do constitucionalismo pátrio, o que se

deve almejar é: o ajuste da cientificidade e aplicabilidade do Direito à dinâmica social, fundamentalmente no plano jurídico político-eleitoral, como meios de tutelar a soberania popular.

Nesse sentido, no período pós-Revolução de 1930 até os dias atuais, principalmente após a passagem do regime militar e com o surgimento da chamada Nova República, fundamentalmente após a anistia política de 1979 e a abertura política de 1982, e mesmo pelo impulso gerado com o clamor social oriundo do movimento das "Diretas já" de 1985, inaugura-se uma nova fase na normatização político-eleitoral brasileira, tanto em âmbito constitucional quanto infraconstitucional, com grande salto ao encontro das bases de uma autêntica democracia brasileira, notadamente a partir das normas político-eleitorais materiais e processuais estabelecidas pelo vigente, sexagenário, Código Eleitoral pátrio (Lei n. 4737/65).

A Constituição de 1988 – social, democrática, dirigente, compromissária – conferiu nova densidade normativa aos direitos políticos, estabeleceu como cláusulas pétreas os elementos estruturantes do sufrágio (voto direto, secreto, universal e periódico) e reforçou o pluralismo político, a soberania popular e a dignidade da pessoa humana como critérios de validade e interpretação de toda a ordem infraconstitucional. A filtragem constitucional e a máxima efetividade dos direitos fundamentais reorientaram, assim, a leitura do próprio Código Eleitoral, que deixou de ser um instrumento meramente técnico procedimental para integrar um sistema constitucional de proteção da integridade do processo eleitoral e da legitimidade democrática.

Na atualidade, pode-se identificar diferentes propostas de mudanças formais e informais no âmbito normativo político-eleitoral, com destaque aos quase 900 artigos dispostos no PLP 112 – proposta de novo Código Eleitoral –, cuja proposição segue para discussão e votação no Senado Federal, após atuação parlamentar propositiva que surgiu na Câmara dos Deputados. Tais propostas reformistas político-eleitorais, em seus pilares, buscam dar suporte ao fortalecimento da soberania popular e efetivar o exercício multifacetado da cidadania, com fulcro na universalidade do sufrágio e na máxima efetividade normativa constitucional, assim evidenciando a lógica da constitucionalização do direito político-eleitoral em prol do atingimento do que denomino de "estética constitucional", conforme ideia trabalhada ao longo deste estudo.

A estética constitucional consiste no enaltecimento da força normativa da Constituição e da beleza dos sentidos sociopolíticos nela contidos, como expressão da dinâmica social e da busca da supremacia da ordem constitucional sobre interesses divorciados da ética pública e distanciados da vontade e da soberania popular. Isso reflete a garantia da verdadeira força normativa constitucional, no dizer de Konrad Hesse (1991) ou ainda o sentimento constitucional, parafraseando Pablo Lucas Verdu (2004), como meios de

exercício pleno da soberania popular nos atuais regimes democráticos: parâmetros da propalada estética constitucional.

A estética constitucional é, portanto, vista em caráter dúplice: princípio e consequência, em que a soberania popular, como máxima expressão da inserção cidadã com suas multiculturais manifestações, destaca-se e figura como base e garantia de tal estética, essa devendo ser o parâmetro da gestão pública, no qual se incluem as reformas normativas político-eleitorais em curso, ajustadas aos interesses da sociedade nos moldes constitucionais. Alcançada a estética constitucional, há verdadeiro reforço democrático na efetividade das normas constitucionais por meio de uma dinâmica congruência entre os interesses da sociedade e a ordem jurídica disposta; isto é, há evidente beleza estereotipada pelos anseios da sociedade ajustada aos ditames consagrados da Constituição, explícita ou implicitamente, cujos cânones sejam inseridos nas normas infraconstitucionais estabelecidas.

No campo político eleitoral, isso significa avaliar reformas, interpretações e aplicações da legislação não apenas sob o prisma formal, mas à luz de sua capacidade de fortalecer a cidadania, ampliar a participação, assegurar a igualdade de condições na disputa, proteger o voto livre e consciente e salvaguardar as instituições contra práticas que desvirtuem a representação.

Considerados os 70 anos de vigência do Código Eleitoral, pode se afirmar que a sua permanência sob quatro diferentes ordens constitucionais – e, em especial, sob a Constituição de 1988 – só se explica porque o diploma foi sucessivamente reconduzido, por via legislativa e jurisprudencial, a esse horizonte de estética constitucional. As inúmeras reformas político eleitorais, a evolução do sistema partidário, a consolidação da Justiça Eleitoral como guardiã da lisura dos pleitos e a própria atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral no controle de constitucionalidade e na concretização de direitos políticos indicam que a mera sobrevivência formal do Código não basta: é a sua compatibilização material com os princípios e valores da ordem democrática constitucional que legitima sua vigência.

Em tempos de disseminação de desinformação, ataques às instituições e tentativas de erosão da confiança pública no processo eleitoral, a exigência de coerência entre Constituição e legislação político eleitoral torna se ainda mais acentuada. A dinâmica estrutural reformista dos direitos políticos no Brasil, longe de se esgotar, permanece em aberto, seja pela necessidade de revisitar a codificação eleitoral, seja pela demanda por novas respostas normativas a fenômenos contemporâneos (financiamento de campanhas, regulação das redes sociais, combate a discursos antidemocráticos, mecanismos de democracia direta). O parâmetro para essas reformas, contudo, continua sendo o mesmo que emergiu do itinerário aqui reconstruído: toda inovação normativa somente se justifica se contribuir para a realização da estética

constitucional, isto é, para uma democracia mais inclusiva, transparente, participativa e fiel à soberania popular.

Assim, a análise histórica constitucional dos direitos políticos e do Código Eleitoral brasileiro demonstra que a integridade das eleições e a legitimidade da representação não dependem apenas de regras procedimentais, mas de um projeto constitucional de cidadania em permanente construção. Manter esse projeto vivo – por meio de reformas que respeitem a Constituição, de práticas institucionais comprometidas com a ética pública e de um contínuo aperfeiçoamento da legislação eleitoral – é condição necessária para que, nos próximos ciclos constitucionais, o Direito Eleitoral brasileiro continue a servir, não a interesses circunstanciais de poder, mas à realização concreta da vontade soberana do povo.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. *Discursos parlamentares*. Brasília, DF: [s.n.], 1977.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. *O tempo da memória*: De senectute e outros escritos biográficos. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CÂNDIDO, Joel. *Direito eleitoral brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Edipro, 2010.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1983.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución*. De la Antigüedad a nuestros días. Madrid: Trota, 2001.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. v. 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição ("Die Normative Kraft Der Verfassung")*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editores, 1991;

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

KATZ, Richard S. Why are there so many (or so few) electoral reforms? In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (org.). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 57 76.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. 2. ed. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

MALUF, Sahid. *Direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1968.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Eleições no Brasil*: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012a.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV, 2012b.

SANTOS, Marcio Vieira. *A reforma eleitoral no fragmentado sistema partidário brasileiro (pluralidade propositiva e normatização)*. 2015. 447 f. Tese (Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, Marcio Vieira. *Estética constitucional e multiculturalismo como parâmetros democráticos para reformas político eleitorais*: da teoria à dinâmica reformista no Brasil. 2013. 255 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O paradoxo de Rousseau*: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1976.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VERDÚ, Pablo Lucas. *O sentimento constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO, *LAWFARE* ELEITORAL E INDUÇÃO: LIMITES PROBATÓRIOS E INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA

ILLEGAL VOTE SOLICITATION, ELECTORAL LAWFARE AND INDUCEMENT: EVIDENTIARY LIMITS AND DEMOCRATIC INTEGRITY

Hélio João Pepe de Moraes[1]

1 Doutorando em Direito Comercial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas de Vitória (FDV). Juiz Efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE-ES).

SUMÁRIO: Introdução. 1. A captação ilícita de sufrágio e a amplitude normativa do art. 41-A da Lei n. 9.504/1997. 2. As respostas evasivas e o dolo específico: a fronteira entre a ambiguidade e a configuração do tipo. 3. A indução ao ilícito eleitoral e o Tema 979 do STF. 4. O *lawfare* eleitoral e o Direito Eleitoral Cassatório do Inimigo. 5. Posturas democráticas esperadas e o princípio *in dubio pro suffragio*. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo examina a captação ilícita de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei n. 9.504/1997, analisando os desafios interpretativos que emergem quando a iniciativa de negociação do voto parte do próprio eleitor e não do candidato. Investiga-se a amplitude dos verbos nucleares do tipo – doar, oferecer, prometer, entregar – e a sua relação com o dolo específico exigido pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Aborda-se a relevância do Tema 979 do Supremo Tribunal Federal (STF, RE 1.040.515/SE), especialmente a *ratio decidendi* relativa à imprestabilidade de provas obtidas mediante indução e o seu impacto no processo eleitoral. Discute-se o fenômeno do *lawfare* eleitoral, compreendido como a instrumentalização predatória das ações cassatórias para fins políticos, e a necessária prudência judicial diante do crescente uso abusivo da jurisdição eleitoral. Por fim, reflete-se sobre as posturas democráticas esperadas dos atores políticos e sobre a aplicação do princípio *in dubio pro suffragio* como salvaguarda da soberania popular.

PALAVRAS-CHAVE: Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da Lei n. 9.504/1997. Indução ao ilícito. *Lawfare* eleitoral. Tema 979 do STF. Respostas evasivas. *In dubio pro suffragio*. Integridade democrática.

ABSTRACT: This article examines the illegal solicitation of votes as provided for in Article 41-A of Law No. 9.504/1997, analyzing the interpretive challenges that arise when the initiative to negotiate the vote comes from the voter rather than the candidate. It investigates the breadth of the statutory verbs – donate, offer, promise, deliver – and their relationship with the specific intent required by the Superior Electoral Court's case law. The study addresses the relevance of Binding Precedent Theme 979 of the Brazilian Supreme Court (RE 1.040.515/SE), particularly the *ratio decidendi* concerning the inadmissibility of evidence obtained through inducement, and its impact on the electoral process. It discusses the phenomenon of electoral lawfare, understood as the predatory instrumentalization of cassation actions for political purposes, and the necessary judicial prudence

in the face of increasing abusive use of electoral jurisdiction. Finally, it reflects on the democratic conduct expected of political actors and on the application of the *in dubio pro suffragio* principle as a safeguard of popular sovereignty.

KEYWORDS: Illegal vote solicitation. Article 41-A of Law No. 9,504/1997. Inducement to illicit conduct. Electoral lawfare. STF Binding Theme 979. Evasive responses. *In dubio pro suffragio*. Democratic integrity.

INTRODUÇÃO

A captação ilícita de sufrágio constitui, indiscutivelmente, um dos mais graves atentados à liberdade do voto e à higidez do processo eleitoral democrático. Trata-se de conduta de partes que, ao transacionar o direito de sufrágio, agridem o próprio fundamento da soberania popular, transformando em mercadoria aquilo que a Constituição Federal consagra como direito político fundamental e elemento essencial da cidadania numa república democrática.

A prática repugnante da compra de votos – ou, em linguagem juridicamente mais elaborada, da captação ilícita de sufrágio – tem como objeto comum de agressão o cidadão mais carente, que, pela necessidade econômica, se submete a transacionar aquilo que é inalienável. Essa dinâmica perversa não apenas corrompe a vontade individual do eleitor, mas contamina todo o processo democrático, ao criar assimetrias de poder que distorcem a representatividade e a legitimidade dos mandatos eletivos.

Por essa razão, a Justiça Eleitoral tem o dever institucional de promover uma análise rigorosa, contundente e justa dos fatos que envolvem tais imputações, reconhecendo tanto a gravidade do ilícito quanto os riscos inerentes a condenações fundadas em bases probatórias frágeis. A demanda que envolve a captação ilícita de sufrágio se conecta, indiscutivelmente, com o ponto nevrálgico dessa Justiça Especializada, porquanto tem em seu cerne o possível desvirtuamento da liberdade material de sufrágio pela influência financeira ou de poder.

É nesse ponto de tensão que se situa o presente estudo. Pretende-se investigar, sob perspectiva acadêmica e abstrata, os desafios interpretativos e probatórios que cercam a configuração da captação ilícita de sufrágio, especialmente quando a dinâmica fática revela elementos de indução por parte do eleitor, respostas evasivas do candidato e possíveis motivações de *lawfare* eleitoral por parte de adversários políticos. A análise parte da premissa de que o combate à compra de votos, embora essencial, não pode prescindir do respeito às garantias processuais e ao elevado padrão probatório que a gravidade das sanções cassatórias impõe.

Nesse percurso, a análise se ancora em marcos normativos e jurisprudenciais essenciais: o art. 41-A da Lei n. 9.504/1997 e os seus requisitos configuradores, consolidados pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); o Tema 979 do Supremo Tribunal Federal (STF), assentado no RE 1.040.515/SE, cuja *ratio decidendi* sobre a imprestabilidade de provas obtidas sob indução irradia efeitos significativos para o contencioso eleitoral; e, ainda, os precedentes do TSE sobre a licitude de mensagens compartilhadas voluntariamente entre interlocutores. O exame conjugado dessas fontes permite construir um panorama coerente sobre os limites da repressão à captação ilícita de sufrágio e os perigos da sua instrumentalização para fins políticos.

O artigo se estrutura em cinco seções. Na primeira, analisa-se a amplitude normativa do art. 41-A, com destaque para a diversidade de verbos nucleares e a intenção legislativa subjacente. Na segunda, enfrenta-se a questão das respostas evasivas e a sua relação com a comprovação do dolo específico. Na terceira, examina-se o fenômeno da indução ao ilícito e o tratamento conferido pelo STF no Tema 979. Na quarta, aborda-se o conceito de *lawfare* eleitoral e a preocupante tendência ao uso predatório das ações cassatórias. Na quinta e última seção de desenvolvimento, reflete-se sobre as posturas democráticas esperadas dos candidatos e a função garantista do princípio *in dubio pro suffragio*.

1 A CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E A AMPLITUDE NORMATIVA DO ART. 41-A DA LEI N. 9.504/1997

O art. 41-A da Lei n. 9.504/1997, introduzido pela Lei n. 9.840/1999 como resposta ao clamor popular por instrumentos eficazes de combate à compra de votos, estabelece uma tipificação de largo espectro normativo.

A iniciativa legislativa, fruto de um projeto de lei de iniciativa popular promovido pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), reuniu mais de um milhão de assinaturas e foi apresentada ao Congresso Nacional em 1999 (Brasil, TRE/MT, 2010), refletindo a indignação da sociedade brasileira com uma prática arraigada na cultura política nacional, cuja persistência corrói as bases da representação democrática.

A dicção legal é reveladora quanto à amplitude da vedação:

> Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato **doar**, **oferecer**, **prometer**, ou **entregar**, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função

> pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Brasil, 1997, grifo nosso).

A opção legislativa por quatro verbos distintos – doar, oferecer, prometer e entregar – evidencia uma intencionalidade normativa que não pode ser ignorada pelo intérprete. O legislador, que é, em última instância, o próprio cliente da Justiça Eleitoral, na medida em que são os parlamentares quem constroem as regras do jogo democrático, intuiu um comando claro e enfático: o candidato não deve, de qualquer modo, tratar sobre captação de sufrágio. Em termos mais diretos, o que a lei quer dizer é: candidato, não fale sobre compra de votos.

A referência a doar, oferecer, prometer ou entregar não configura mera redundância legislativa, mas, sim, a cobertura deliberada de todas as etapas possíveis da transação ilícita.

O verbo "doar" alcança a liberalidade gratuita com finalidade eleitoral; "oferecer" abrange a proposta ainda pendente de aceitação; "prometer" compreende o compromisso futuro de entrega; e "entregar" engloba a efetiva consumação da transação.

Assim, desde a promessa ainda não materializada até a entrega concreta da vantagem, todas as etapas do ciclo da mercancia eleitoral estão cobertas pelo tipo. Nessa linha, Ramayana (2004) observa que o resultado danoso se manifesta na conduta do candidato infrator que, ao captar sufrágio ilicitamente, se vale de expediente desautorizado pela ordem jurídica eleitoral, causando danos ao processo eleitoral e à democracia.

Essa amplitude verbal representa, portanto, a tradução normativa de uma vedação abrangente, que alcança não apenas a compra descarada e consumada, mas também as formas mais sutis e incipientes de negociação do voto. Em linguagem coloquial, o que o legislador proíbe é a compra de votos em todas as suas modalidades, estágios e manifestações, desde a mera sinalização de interesse até a concretização da entrega.

Ademais, o § 1º do art. 41-A é categórico ao dispor que, para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no *especial fim de agir*. Essa previsão normativa reforça a intenção de coibir não apenas a compra descarada, mas também formas veladas de mercancia eleitoral, nas quais o voto é negociado de maneira implícita ou disfarçada sob a aparência de relações sociais legítimas.

Entretanto, a amplitude da norma, que é uma virtude para fins de proteção da liberdade do sufrágio, carrega consigo o risco de interpretações

excessivamente extensivas que possam comprometer a segurança jurídica e a própria legitimidade do processo eleitoral. A identificação do dolo específico constitui o elemento diferenciador entre a conduta lícita e a ilícita, e a sua aferição exige do julgador uma análise contextualizada, firme e prudente do conjunto probatório.

A jurisprudência pacífica do TSE consolidou, nesse sentido, quatro requisitos cumulativos para a configuração da captação ilícita de sufrágio: (i) a prática de ao menos um dos atos previstos no art. 41-A, quais sejam, a oferta, a promessa, a doação ou a entrega de vantagem; (ii) o dolo específico de obter o voto do eleitor; (iii) a ocorrência dos fatos no período crítico eleitoral, compreendido entre o registro da candidatura e o dia da eleição; e (iv) a participação direta ou indireta do candidato beneficiário, ou, ao menos, a sua anuência ou conhecimento do ato (Brasil, 2025a).

Esses requisitos funcionam como balizas hermenêuticas que garantem o equilíbrio entre a efetividade do combate à compra de votos e o respeito ao *due process* eleitoral, evitando que a gravidade das sanções – multa e cassação do registro ou diploma, cumulativamente – recaia sobre condutas que, embora moralmente censuráveis, não preencham todos os elementos do tipo.

A exigência de cumulatividade impede que a mera presença de um ou dois elementos conduza automaticamente à condenação, assegurando que a decisão cassatória se fundamente na análise integral e coerente de todos os requisitos. Como bem destaca a doutrina especializada, a distinção entre a captação ilícita de sufrágio e o abuso de poder econômico é essencial: enquanto na primeira o beneficiário da ação deve ser necessariamente o eleitor, no segundo o bem jurídico tutelado é a legitimidade das eleições em sentido amplo (Decomain, 2014).

É relevante destacar, ainda, que o período crítico eleitoral – do registro da candidatura até o dia da eleição – constitui limitação temporal que visa assegurar que apenas as condutas praticadas no contexto da campanha eleitoral sejam alcançadas pela sanção. Assim, atos anteriores ao registro, ainda que tenham conteúdo de negociação do voto, não configuram o tipo do art. 41-A, embora possam eventualmente ser apurados sob outras capitulações legais.

Nesse ponto, Ramayana (2004) critica o legislador por ter firmado prazo determinado, argumentando que os políticos frequentemente agem de maneira preparatória ao pleito em momentos bem anteriores, restando, fora desse período, apenas a tipificação do art. 299 do Código Eleitoral ou o abuso de poder econômico-político.

Contudo, gostemos ou não da limitação, compreender que ela está estabelecida é essencial para preservar a segurança jurídica e evitar a retroatividade de sanções a condutas praticadas fora do contexto eleitoral.

2. AS RESPOSTAS EVASIVAS E O DOLO ESPECÍFICO: A FRONTEIRA ENTRE A AMBIGUIDADE E A CONFIGURAÇÃO DO TIPO

Um dos pontos mais tormentosos na análise da captação ilícita de sufrágio diz respeito às situações em que o candidato, instado pelo eleitor a negociar o voto, oferece respostas evasivas ou ambíguas, sem formular promessa inequívoca. A questão que se coloca, nessas hipóteses, é saber se a mera interlocução – ainda que desprovida de compromisso firme – já configura o tipo do art. 41-A, ou se é necessário um *plus* de determinação que revele, com segurança, o dolo específico.

Considerem-se, em abstrato, hipóteses recorrentes na dinâmica eleitoral: um eleitor procura um candidato e oferece o seu voto em troca de uma vantagem material. O candidato, em vez de rejeitar categoricamente a proposta ou de anuir com clareza, responde de forma genérica, posterga a conversa ou simplesmente não responde. Expressões como "vamos conversar depois", "vou ver e te falo" ou o mero silêncio diante de reiteradas tentativas de contato configuram, inequivocamente, a captação ilícita de sufrágio?

A resposta exige ponderação e não admite simplificações. De um lado, é possível argumentar que o candidato, ao não repelir de imediato a proposta ilícita, incorre em uma tolerância moralmente reprovável que, à luz da amplitude do art. 41-A e da sua vocação protetiva, poderia ser interpretada como uma forma velada de oferta. Essa leitura se alinha à intenção legislativa mais ampla, segundo a qual o candidato tem o dever ético de rechaçar qualquer tentativa de mercancia eleitoral, independentemente de quem tenha a iniciativa da proposta.

De outro lado, contudo, a mera evasividade, desacompanhada de qualquer ato concreto de oferta, promessa ou entrega, pode não preencher o requisito objetivo do tipo. Como visto, a jurisprudência eleitoral exige a evidência do *especial fim de agir*, que se traduz no dolo específico de obter o voto mediante a vantagem. Respostas evasivas, por definição, carecem da determinação que caracteriza esse elemento subjetivo. A ambiguidade, enquanto tal, não é sinônimo de dolo; antes, é expressão de uma indefinição que pode decorrer de múltiplas causas, desde a mera desatenção até o receio de confrontar diretamente o eleitor.

Essa questão adquire contornos ainda mais complexos quando o cenário probatório é composto exclusivamente por conversas eletrônicas, como mensagens de aplicativos de mensageria instantânea. Nesses diálogos, a informalidade da linguagem, o uso de expressões coloquiais e a ausência de inflexão vocal tornam especialmente difícil a aferição do real sentido das manifestações de cada interlocutor. Uma frase que, lida isoladamente,

pode parecer sugestiva de uma oferta, adquire sentido diverso quando contextualizada no fluxo completo da conversa.

O problema fica ainda mais delicado quando a dinâmica probatória revela que o eleitor foi o protagonista da iniciativa, insistindo reiteradamente na tentativa de negociar o seu voto, ao passo que o candidato manteve postura predominantemente passiva. Sobre esse ponto, Gomes (2024, p. 653) ensina que, por vezes, é o próprio eleitor que se insinua ao candidato, solicitando-lhe bem ou vantagem para entregar-lhe o voto e arremata: "o que denota ilicitude na captação do voto é a iniciativa do candidato, não a do eleitor, porquanto é a liberdade deste que se visa resguardar".

Todavia, o mesmo autor ressalva que, se o candidato aceder à solicitação, tem-se como caracterizado o ilícito em apreço (Gomes, 2024, p. 653). Nesses cenários, a insistência do eleitor, aliada às respostas evasivas do candidato, pode denotar, com maior segurança, que a oferta não se concretizou e que a conduta do candidato, embora censurável do ponto de vista ético, não alcançou o patamar de tipicidade exigido pelo art. 41-A.

Considere-se, exemplificativamente, a hipótese em que um eleitor procura o candidato muitas vezes para tentar negociar o seu voto e na grande maioria dessas tentativas sequer obtém resposta. A própria insistência posterior do eleitor em tratar do assunto permite concluir, com razoável segurança, que a oferta não se concretizou. Se o candidato houvesse efetivamente firmado o compromisso de compra em alguma resposta que eventualmente tenha oferecido, a reiteração posterior das investidas pelo eleitor seria desnecessária e, portanto, contraditória com a narrativa de uma oferta consumada.

É certo que o julgador deve valorar o conjunto probatório com liberdade, fundamentando o seu ato de cognição, nos termos do art. 371 do Código de Processo Civil. Todavia, essa liberdade não autoriza a presunção de dolo a partir de condutas ambíguas, especialmente quando as sanções previstas envolvem a cassação de mandatos democraticamente conferidos. A prudência, nessa matéria, não é sinônimo de leniência, mas de respeito ao elevado padrão probatório que a gravidade das consequências impõe.

Há que se considerar, ademais, a credibilidade das provas testemunhais quando confrontadas com a prova documental. Se uma testemunha apresenta em audiência uma versão mais contundente dos fatos do que aquilo que efetivamente consta de registros documentais – como *prints* de conversas eletrônicas –, como é típico de ações inseridas no contexto de *lawfare* que aprofundaremos adiante, essa contradição é apta a corroer a credibilidade e a imparcialidade do relato, autorizando o julgador a atribuir-lhe menor valor persuasivo. A contradição entre o relato oral e a prova documental não é um detalhe irrelevante; é, ao contrário, um indicador significativo da confiabilidade da versão apresentada.

3. A INDUÇÃO AO ILÍCITO ELEITORAL E O TEMA 979 DO STF

O Tema 979 do STF, fixado no julgamento do RE 1.040.515/SE, trouxe contribuição fundamental para o debate sobre os limites probatórios no processo eleitoral. Embora a conclusão específica do julgado tenha versado sobre a ilicitude da captação ambiental em espaço privado, a importância do precedente transcende o caso particular, na medida em que a sua *ratio decidendi* veicula princípios de aplicação mais ampla, que irradiam efeitos sobre diversas modalidades probatórias no contencioso eleitoral.

É necessário, antes de tudo, estabelecer uma distinção essencial entre a conclusão do julgado e os seus fundamentos determinantes. A conclusão – a ilicitude da captação ambiental em espaço privado – aplica-se especificamente às situações de gravação clandestina. Contudo, os fundamentos que sustentam essa conclusão, especialmente no que tange à indução ao ilícito e ao uso predatório da jurisdição eleitoral, projetam-se como princípios gerais que transcendem a modalidade específica de prova examinada.

No respeitável voto condutor, o Ministro Dias Toffoli assentou, com precisão, a preocupação com a utilização da Justiça Eleitoral como arena de *lawfare*, registrando que a liberdade probatória encontra limites na preservação de direitos fundamentais dos investigados:

> A liberdade probatória, portanto, não consubstancia direito absoluto e seu exercício encontra limites na preservação da privacidade e intimidade daqueles que assumirem a posição de réus, representados ou investigados no âmbito do processo eleitoral (Brasil, 2024a).

O ministro prosseguiu, em passagem particularmente relevante para o debate que ora se empreende:

> Tais balizas se harmonizam com a lisura e a moralidade que devem nortear os atores envolvidos no jogo político e visam expurgar práticas desleais e perniciosas guerras jurídicas, largamente difundidas como *lawfare*, as quais deturpam o acesso à jurisdição para o alcance de objetivos espúrios que não seriam possíveis pelos meios lícitos e moralmente legítimos (Brasil, 2024a).

Registrou, ainda, a gravidade sistêmica do fenômeno ao observar que se trata de questão da mais alta relevância, pois alguns partidos e candidatos, inconformados com a derrota nas urnas, buscam reverter o resultado da disputa em flagrante desrespeito aos ditames da boa-fé e da cooperação

que devem nortear a atuação das partes, conforme o art. 6º do Código de Processo Civil, maculando, em última análise, os princípios democrático e da soberania popular (Brasil, 2024a).

Especificamente sobre o efeito da indução para que o candidato pratique algum ilícito eleitoral, o voto do Ministro Dias Toffoli foi particularmente enfático:

> Firme nessas premissas, entendo que a gravação ambiental em espaço privado, considerado o acirrado ambiente das disputas político-eleitorais, ***reveste-se de intenções espúrias e deriva de um arranjo prévio para a indução ou a instigação de um flagrante preparado,*** o que enseja a imprestabilidade desse meio de prova no âmbito do processo eleitoral, pois***, para além do induzimento ao ilícito por parte de um dos interlocutores***, há a violação da intimidade e da privacidade (Brasil, 2024a, grifo nosso).

O trecho grifado revela o cerne da preocupação: não se trata apenas da questão da privacidade ou da intimidade, mas, fundamentalmente, da *indução ao ilícito*. A *ratio decidendi* do julgado, nesse ponto, irradia-se para além da captação ambiental, alcançando qualquer modalidade probatória que decorra da provocação deliberada de uma das partes para que o candidato pratique um ilícito na seara eleitoral. O raciocínio é lógico: se a prova foi obtida em contexto de indução, ela é inservível – ou, no mínimo, de menor valor persuasivo – independentemente do meio pelo qual foi materializada.

É significativo notar que, embora dois ministros tenham divergido da conclusão do relator quanto à ilicitude automática da gravação ambiental, ambos convergiram no ponto essencial relativo à indução. O ex-Ministro Luís Roberto Barroso propôs a seguinte tese:

> Diante de ilícito de natureza eleitoral, **não havendo indução ou indício de flagrante preparado**, é válida a gravação ambiental realizada por um dos interlocutores, em ambiente público ou privado (Brasil, 2024a, grifo nosso).

A Ministra Cármen Lúcia, ao aderir à tese do voto divergente, acrescentou:

> Com as vênias dos entendimentos contrários, não vislumbro fundamento constitucional suficiente para adotar parâmetro diverso no processo eleitoral. Realizada a gravação da conversa com o consentimento de apenas um dos interlocutores, é válida a sua utilização como prova,

> ***desde que não se configure situação de flagrante preparado*** (Brasil, 2024a, grifo nosso).

É possível concluir, portanto, que a posição unânime do STF – expressa tanto no voto condutor quanto nos votos divergentes quanto à conclusão – é no sentido de não admitir, na seara do Direito Eleitoral, a validade de qualquer prova produzida sob o contexto de indução ou flagrante preparado. Essa convergência é particularmente relevante, porque se projeta como *ratio essendi* que transcende o caso específico da gravação ambiental, impondo-se como princípio hermenêutico geral para o contencioso eleitoral.

Abstraindo-se para o plano teórico, a lição do Tema 979 é inequívoca: quando o eleitor, eventualmente vinculado ou instigado por forças políticas adversárias, busca reiteradamente provocar o candidato a cometer um ilícito eleitoral, a prova assim obtida tem o seu valor persuasivo substancialmente comprometido. Não se trata de tornar o candidato imune à responsabilização, mas de assegurar que a prova que fundamenta uma eventual cassação de mandato seja genuína, espontânea e não contaminada por estratagemas de indução.

A distinção entre a prova espontânea e a prova induzida é essencial. A prova espontânea é aquela que reflete a dinâmica natural dos fatos, sem interferência deliberada de terceiros interessados no resultado do processo. A prova induzida, por outro lado, é aquela que decorre de uma provocação intencional, na qual um dos interlocutores – frequentemente orientado ou instigado por adversários políticos – busca criar artificialmente uma situação que configure o ilícito eleitoral. A admissão dessa última como fundamento para a cassação de mandatos representaria, em última análise, a legitimação de uma armadilha processual incompatível com o Estado Democrático de Direito, segundo o entendimento vigente no c. STF, registro, gostemos ou não.

Essa cautela adquire especial relevância quando se observa o contexto das disputas eleitorais em pequenos municípios, onde a competitividade política frequentemente extrapola os limites do razoável e as relações de proximidade entre os atores facilitam a articulação de estratagemas processuais. A circunstância – ilustrativa e hipotética – de um eleitor que tenta negociar o seu voto estar vinculado – direta ou indiretamente – à coligação adversária do candidato investigado constitui elemento que não pode ser desprezado na análise do contexto probatório.

4. O *LAWFARE* ELEITORAL E O DIREITO ELEITORAL CASSATÓRIO DO INIMIGO

O conceito de *lawfare*, originalmente empregado nos estudos sobre conflitos internacionais para designar o uso estratégico do direito como

instrumento de guerra, encontra solo fértil na dinâmica eleitoral brasileira. O Ministro Dias Toffoli, como referido na seção anterior, identificou com precisão o fenômeno no âmbito do RE 1.040.515/SE, ao apontar que práticas desleais e perniciosas guerras jurídicas deturpam o acesso à jurisdição para o alcance de objetivos espúrios que não seriam possíveis pelos meios lícitos e moralmente legítimos.

Na esfera eleitoral, o *lawfare* se manifesta, com particular intensidade, no ajuizamento de ações cassatórias desprovidas de base probatória robusta, movidas menos pelo compromisso com a higidez do pleito e mais pela ambição de reverter judicialmente o resultado das urnas. Essa instrumentalização predatória da Justiça Eleitoral merece atenção crítica da comunidade jurídica e, sobretudo, dos magistrados que integram a jurisdição especializada, que devem ser capazes de discernir entre a demanda legítima e a manobra estratégica.

É possível identificar, nesse contexto, a emergência de um fenômeno que, por analogia ao conceito desenvolvido por Günther Jakobs no âmbito do Direito Penal, pode ser denominado "Direito Eleitoral Cassatório do Inimigo". Assim como o Direito Penal do Inimigo propõe a supressão de garantias processuais para aqueles considerados adversários do sistema, o Direito Eleitoral Cassatório do Inimigo se caracteriza pela flexibilização indevida dos padrões probatórios e hermenêuticos quando o réu – leia-se a parte contrária na ação eleitoral – é o adversário político, tratando-o não como cidadão sujeito de direitos processuais, mas como inimigo a ser abatido judicialmente (Jakobs; Meliá, 2009).

Essa tendência é particularmente preocupante em pequenos municípios, nos quais a política assume contornos de rivalidade intensa – onde, em expressão coloquial, a disputa eleitoral pode ser mais instigante e competitiva do que o próprio futebol, numa espécie de "Fla x Flu" eleitoral – e onde a proximidade entre os atores políticos e a radicalização das disputas criam incentivos perversos para a fabricação de provas, a instrumentalização de eleitores e o uso predatório das ações eleitorais.

O crescimento imoderado e inadequado de ações cassatórias representa um risco sistêmico para a democracia eleitoral. Há, em meu modesto ver, uma tentativa de se criar uma jurisprudência que, levada ao extremo, poderá se voltar contra os próprios candidatos, partidos e coligações que a promovem. A espiral de judicialização da competição eleitoral, quando desprovida de fundamento probatório sólido, instala um ciclo vicioso que compromete a estabilidade institucional e a confiança do eleitorado no processo democrático.

A Justiça Eleitoral, diante desse cenário, deve exercer o seu papel com dupla responsabilidade: de um lado, coibir com firmeza as condutas que efetivamente comprometam a liberdade do sufrágio; de outro, resistir

à pressão por condenações simbólicas que, desprovidas de fundamento probatório adequado, mais servem à vingança política do que à proteção da democracia. A magistratura eleitoral não pode se converter em instrumento de validação de estratégias político-partidárias, sob pena de comprometer a sua própria legitimidade institucional.

Nesse sentido, o precedente do TSE que reconhece a licitude de mensagens compartilhadas voluntariamente entre interlocutores, sem gravação clandestina ou acesso indevido, afastando a incidência da teoria dos frutos da árvore envenenada (Brasil, 2025b), contribui para o equilíbrio do sistema ao distinguir a prova legítima da prova fabricada.

A validade do meio de prova, contudo, não se confunde com a suficiência do seu conteúdo para fundamentar a cassação de mandatos, especialmente quando o contexto revela indícios de indução ou *lawfare*. A prova pode ser válida em sua forma e, ainda assim, insuficiente em seu conteúdo, quando confrontada com o contexto que a cerca.

A distinção entre a validade formal da prova e a sua aptidão para fundamentar a decisão cassatória é, aliás, um dos pontos mais sensíveis do contencioso eleitoral. O fato de um documento ser lícito e admissível não significa, claro, automaticamente, que o seu conteúdo seja suficiente para comprovar, com a segurança exigida, todos os elementos do tipo do art. 41-A. O julgador deve, portanto, avaliar não apenas a licitude da prova, mas também a sua força persuasiva à luz do conjunto probatório e do contexto em que foi produzida.

5. POSTURAS DEMOCRÁTICAS ESPERADAS E O PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SUFFRAGIO*

O enfrentamento da captação ilícita de sufrágio não se esgota na análise jurídica dos requisitos típicos e dos limites probatórios. Há uma dimensão ética e institucional que permeia toda a questão: as posturas esperadas dos candidatos no ambiente democrático e o papel do princípio *in dubio pro suffragio* como instrumento de proteção da vontade popular.

O candidato que se apresenta ao eleitorado assume, implicitamente, o compromisso de respeitar as regras do jogo democrático. Nesse sentido, espera-se que, diante de qualquer tentativa de mercancia eleitoral, o candidato adote postura inequívoca de repúdio. A recusa categórica à compra de votos não deveria ser apenas um dever legal, mas um imperativo ético que reflita o compromisso do candidato com a integridade do processo eleitoral e com a própria dignidade do mandato que pretende exercer.

Essa expectativa não decorre apenas da lei, mas da própria essência da representação democrática. O mandato eletivo é um múnus público,

conferido pelo eleitorado sob a premissa de que o representante atuará com integridade e em prol do interesse coletivo. O candidato que se permite transacionar o voto – ainda que de forma sutil ou velada – trai a confiança que constitui o alicerce da relação representativa, comprometendo não apenas a sua legitimidade pessoal, mas a credibilidade do sistema democrático como um todo.

Contudo, a expectativa legítima de uma postura ética exemplar não pode ser convertida, pelo julgador, em presunção de ilicitude diante de condutas ambíguas. A diferença entre a censura moral e a sanção jurídica reside, precisamente, no grau de comprovação exigido. O candidato que oferece respostas evasivas a um eleitor que tenta negociar o seu voto pode merecer a censura pública, mas não necessariamente incorre no tipo do art. 41-A, caso não se demonstre, com segurança, o dolo específico e a efetiva oferta, promessa, doação ou entrega de vantagem.

É nesse contexto que se insere o princípio *in dubio pro suffragio*, cuja aplicação funciona como salvaguarda da soberania popular e da vontade expressa nas urnas. Segundo esse princípio, na presença de dúvida razoável sobre a configuração do ilícito eleitoral, a decisão deve favorecer a manutenção do resultado do pleito, preservando o mandato democraticamente conferido. Trata-se de princípio que opera como contrapeso necessário à gravidade das sanções cassatórias, assegurando que a intervenção judicial no resultado das urnas ocorra apenas quando fundada em certeza jurídica robusta.

O *in dubio pro suffragio* não constitui um salvo-conduto para práticas ilícitas, tampouco um obstáculo intransponível à atuação da Justiça Eleitoral. Trata-se, antes, de um princípio de prudência institucional que impõe ao julgador a consciência de que a cassação de um mandato eletivo é medida de excepcional gravidade, que subtrai do eleitorado a representação por ele escolhida. Como tal, a decisão cassatória exige fundamento em prova robusta, firme e convergente, sob pena de se causar ao processo democrático dano maior do que aquele que se pretende remediar.

A aplicação equilibrada desse princípio pressupõe, ainda, a consciência de que o elevado padrão probatório exigido nas ações cassatórias não decorre de uma benevolência injustificada para com os acusados, mas de uma opção institucional pela prevalência da vontade popular expressa nas urnas. Em um sistema democrático, a presunção milita em favor do resultado eleitoral legitimamente obtido, cabendo ao autor da ação cassatória o ônus de demonstrar, de forma cabal, a ocorrência do ilícito.

Na mesma linha, não se olvide que o art. 368-A do Código Eleitoral estabelece parâmetros específicos para a valoração da prova testemunhal, exigindo corroboração por outras provas quando o depoimento provém

de parte interessada. Essa exigência normativa reforça a preocupação do legislador com a qualidade e a confiabilidade da prova que fundamenta as ações cassatórias, impedindo que a decisão sobre a manutenção ou a cassação de mandatos repouse exclusivamente sobre relatos testemunhais que, pela sua própria natureza, são suscetíveis a influências, pressões e interesses nem sempre transparentes.

Essa construção se harmoniza com os princípios da boa-fé e da cooperação processual, consagrados no art. 6º do Código de Processo Civil, que se projetam sobre o processo eleitoral e exigem de todos os atores – candidatos, partidos, coligações, eleitores e Ministério Público – uma atuação leal e comprometida com a obtenção de decisões justas e efetivas, refutando a instrumentalização da jurisdição para o alcance de objetivos espúrios, como advertido pelo STF no julgamento do Tema 979.

CONCLUSÃO

O presente estudo buscou demonstrar que a captação ilícita de sufrágio, embora constitua conduta grave e merecedora de repressão firme pela Justiça Eleitoral, exige, para a sua configuração, o preenchimento rigoroso de todos os requisitos consolidados pela jurisprudência do TSE: a prática de ao menos um dos atos do art. 41-A, o dolo específico, a ocorrência no período crítico eleitoral e a participação do candidato.

A análise empreendida revelou que as respostas evasivas do candidato, desacompanhadas de atos concretos de oferta, promessa, doação ou entrega de vantagem, podem não preencher o requisito objetivo do tipo, sendo insuficientes, por si sós, para a caracterização do dolo específico exigido pela lei e pela jurisprudência. A ambiguidade não se confunde com o dolo, e a censura moral não se transmuta automaticamente em sanção jurídica.

O Tema 979 do STF, assentado no RE 1.040.515/SE, oferece contribuição essencial ao debate, ao fixar, de forma unânime entre os ministros que participaram do julgamento, a imprestabilidade de provas obtidas mediante indução ou flagrante preparado na seara eleitoral. A *ratio decidendi* desse precedente transcende o caso específico da gravação ambiental, projetando-se como princípio geral de inadmissibilidade – ou, ao menos, de reduzido valor persuasivo – de provas contaminadas por estratagemas de indução ao ilícito.

O fenômeno do *lawfare* eleitoral, identificado com agudeza pelo Ministro Dias Toffoli, impõe à Justiça Eleitoral especial vigilância contra a instrumentalização predatória das ações cassatórias. O crescente ajuizamento de demandas desprovidas de base probatória robusta, motivadas mais pela rivalidade política do que pelo compromisso

com a integridade do pleito, configura ameaça concreta à estabilidade institucional e à confiança no processo democrático. O "Direito Eleitoral Cassatório do Inimigo", aqui identificado por analogia ao conceito de Jakobs, representa uma distorção incompatível com os valores do Estado Democrático de Direito.

O princípio *in dubio pro suffragio* se afirma, nesse contexto, como instrumento indispensável de proteção da soberania popular. A sua aplicação não configura leniência, mas, sim, prudência institucional, ao exigir que a cassação de mandatos – medida de excepcional gravidade em qualquer democracia – se fundamente em prova robusta, firme e convergente, que demonstre, com segurança, a presença de todos os elementos exigidos pelo tipo.

Em última análise, o desafio que se impõe à Justiça Eleitoral é o de conciliar a repressão firme às condutas que efetivamente comprometam a liberdade do sufrágio com a resistência às tentativas de instrumentalização da jurisdição para fins político-partidários. A integridade democrática exige essa dupla vigilância: contra a compra de votos e contra o uso abusivo das ações cassatórias. Somente assim o processo eleitoral poderá cumprir a sua função de instrumento legítimo de exercício da soberania popular e de fortalecimento das instituições democráticas, assegurando que as disputas políticas sejam resolvidas nas urnas e não nos tribunais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9840.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.040.515/SE. Tema 979 da Repercussão Geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 22 de maio de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 060165766. Relator: Min. André Mendonça. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 fev. 2025a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600943-08.2020.6.25.0019. Relator: Min. Antônio Carlos Ferreira. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 ago. 2025b.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso. *Lei da compra de votos completa 11 anos*. Cuiabá, MT: Justbrasil, 2010. Disponível em: https://tre-mt.jusbrasil.com.br/noticias/2391053/lei-da-compra-de-votos-completa-11-anos. Acesso em: 23 fev. 2026.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico – conceitos e distinções. *Revista Eletrônica EJE*, Brasília, DF, n. 1, ano 4, 2014. Disponível em: https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/captacao-ilicita-de-sufragio-e-abuso-de-poder-economico-2013-conceitos-e-distincoes. Acesso em: 23 fev. 2026.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. *Direito penal do inimigo*: noções e críticas. Tradução: André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

RAMAYANA, Marcos. Captação de sufrágio. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 233-248, 2004. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2784909/Marcos_Ramayana_Blum_de_Moraes.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

DA INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE AO CONTROLE PREVENTIVO DA ELEGIBILIDADE: A NOVA RACIONALIDADE DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

FROM SUPERVENING INELIGIBILITY TO PREVENTIVE ELIGIBILITY CONTROL: THE NEW RATIONALITY OF THE BRAZILIAN ELECTORAL SYSTEM

Maria Stephany dos Santos[1]
Delmiro Dantas Campos Neto[2]

1 Mestranda em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE). Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Caruaru (FADICA).

2 Bacharel em Direito pela Faculdades Integradas Barros Melo (FIBAM). Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Pernambuco, Auditor do Pleno do Tribunal de Justiça Desportiva de Pernambuco.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A elegibilidade e as inelegibilidades como instrumentos de legitimação do regime democrático representativo. 2. A inelegibilidade superveniente no Direito Eleitoral brasileiro: fundamento normativo, natureza jurídica e função sistêmica. 3. A controvérsia hermenêutica sobre o marco temporal de aferição da elegibilidade e a construção jurisprudencial do TSE e STF na ADI 7197/DF. 4. A segurança jurídica como fundamento do controle preventivo da elegibilidade. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O artigo analisa a evolução do controle da elegibilidade no Direito Eleitoral brasileiro, com foco na controvérsia sobre o marco temporal da inelegibilidade superveniente. Examina ainda a construção jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente nas ADIs 7.197 e 7.881. Analisa-se, ainda, a inovação introduzida pela Lei Complementar n. 219/2025, que instituiu mecanismo preventivo de controle da elegibilidade, voltado à redução de litígios eleitorais, à paridade entre candidatos e à racionalidade no uso de recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Elegibilidade. Inelegibilidade superveniente. Segurança jurídica. Controle preventivo. Processo eleitoral. Integridade eleitoral.

ABSTRACT: This article analyzes the evolution of eligibility control in Brazilian electoral law, focusing on the controversy surrounding the temporal benchmark for supervening ineligibility. It also examines the jurisprudential development of the Superior Electoral Court and the Federal Supreme Court, particularly in ADI 7.197 and 7.881. Furthermore, the study addresses the innovation introduced by Complementary Law No. 219/2025, which established a preventive mechanism for eligibility review aimed at reducing electoral litigation, promoting equality among candidates, and ensuring a more rational use of public resources.

KEYWORDS: Eligibility. Supervening ineligibility. Legal certainty. Preventive control. Electoral process. Electoral integrity.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar a evolução do controle da elegibilidade no Direito Eleitoral brasileiro, com especial enfoque na controvérsia acerca do marco temporal para aferição da inelegibilidade superveniente e na recente inovação legislativa introduzida pela Lei Complementar n. 219/2025.

Passar-se-ia a analisar, nesse contexto, a construção jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente à luz da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.197 e 7.881, identificando os fundamentos que orientaram a fixação dos marcos temporais. Por fim, busca-se analisar a nova sistemática de controle preventivo da elegibilidade, destacando seu potencial para reduzir litígios eleitorais, reforçar a paridade de armas entre os candidatos e promover maior racionalidade na utilização dos recursos públicos.

Para tanto, adota-se abordagem jurídico-dogmática, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, a fim de compreender a evolução do instituto e suas repercussões no sistema eleitoral hodierno.

1. A ELEGIBILIDADE E AS INELEGIBILIDADES COMO INSTRUMENTOS DE LEGITIMAÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO

A democracia encontra-se atrelada à prosperidade de uma nação e a sua estabilidade corresponde a um cariz imperativo, notadamente nos países que adotam esse regime político. Configura-se como notório que a democracia tem suas falhas, mas a possibilidade de maior transparência, a defesa dos direitos fundamentais e a ausculta da população, dentre outras qualidades, fazem com que essa forma de governo seja a que ostenta a maior legitimidade perante os países do Ocidente (Hobsbawm, 2019, p. 25). O aprofundamento dos institutos da democracia participativa, juntamente com uma melhor distribuição de renda, é a saída mais palpável contra os acintes praticados por regimes autoritários, principalmente aqueles que se filiam a uma democracia iliberal (Sen, 2017, p. 107-117).

A soberania popular, que é um conceito clássico da teoria política e de outros subsistemas, como o jurídico, significa que o detentor do poder é o cidadão, representado por aqueles que foram eleitos pelo voto popular para o cumprimento de seu mister institucional (Baiocchi; Ganuza, 2020, p. 75). Os direitos políticos são o alicerce do atual regime de governo brasileiro (Ferreira Mendes, 2010, p. 855), delineados a partir do art. 14 da Constituição Federal, englobando o eixo temático de direitos e garantias fundamentais. Viabilizando-se, assim, a efetiva participação direta no processo político

brasileiro e permitindo-se a construção dos órgãos representativos e a formação do Estado (Pontes de Miranda, 1967, p. 567). Nesse sentido, para instrumentalizar esse direito, é necessário o devido alistamento junto à Justiça Eleitoral, o que lhe conferirá a condição de cidadão no plano político-eleitoral.

A Constituição da República veda expressamente o alistamento eleitoral de estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, dos conscritos. Nesse contexto, distinguem-se os direitos políticos em suas dimensões ativa e passiva: o primeiro consubstancia a prerrogativa de votar, enquanto o segundo habilita o cidadão a concorrer a cargos eletivos. O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos, sendo facultativos aos analfabetos, aos maiores de 70 anos e aos maiores de 16 e menores de 18 anos (De Almeida; De Souza Diniz; Machado, 2020, p. 396-419).

Nessa perspectiva, na ordem constitucional vigente, o exercício dos direitos políticos passivos condiciona-se ao atendimento de requisitos estabelecidos pela Constituição da República, os quais habilitam o cidadão a concorrer a cargos eletivos e asseguram a legitimidade do processo democrático.

É de suma importância destacar que a elegibilidade possui alicerce constitucional, sendo composta de três pilares: as condições de elegibilidade, as causas de inelegibilidade e os requisitos de registrabilidade:

> [...] o direito à elegibilidade é direito fundamental. Como resultado, de um lado, o intérprete deverá, sempre que possível, privilegiar a linha interpretativa que amplie o gozo de tal direito. De outro lado, as inelegibilidades devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações não expressamente previstas pela norma (Brasil, TSE, 2022).[3]

As condições de elegibilidade são requisitos positivos, os quais devem ser preenchidos para que seja possível o pleno exercício da elegibilidade, enquanto as causas de inelegibilidade são requisitos negativos que afastam a viabilidade do exercício do direito político passivo. Nesse caminho, para que o cidadão exerça o seu direito político passivo, deverá preencher todas as condições de elegibilidade e não incidir em nenhuma causa de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade estão no rol do art. 14 da Constituição Federal: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima, a depender do cargo. Enquanto as causas de inelegibilidade estão espraiadas no âmbito constitucional e, ainda, dispostas na Lei Complementar n. 64/90, o que implica, notadamente, na impossibilidade de registrar sua candidatura, mas sua cidadania ativa (votar) continua sem qualquer mácula (Agra; Velloso, 201, p. 76). Os requisitos de registrabilidade

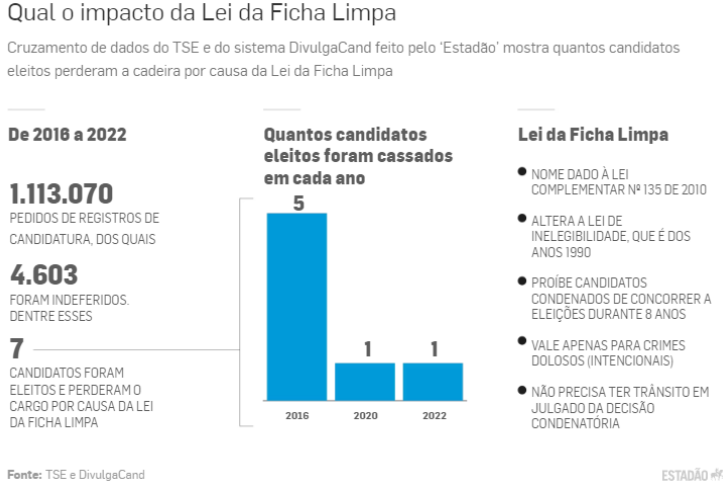
3 REspEl 19257/AL, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (Brasil, TSE, [2025]).

(fato jurídico) encontram-se delineados nos artigos 10 a 16-A da Lei n. 9.504/97 e nos artigos 87 a 102 do Código Eleitoral.

Após o preenchimento dos pilares da elegibilidade, o pretenso candidato está apto para concorrer e disputar a escolha do cidadão no pleito eleitoral. No tocante às causas de inelegibilidade, existe ainda o instituto da desincompatibilização, que exige, para alguns servidores e até mesmo para os profissionais da área privada, o afastamento de suas funções para que possam concorrer ao pleito eleitoral. Pinto Ferreira alinhavou três fundamentos deontológicos acerca do instituto da inelegibilidade: o primeiro recai na preservação do regime democrático e, notadamente, na moralidade e na luta contra o abuso eleitoral; o segundo se solidifica na defesa da paridade de armas dos *player*s; e o terceiro e último fundamento congrega o regime republicano visando proteger a renovação dos governos (Ferreira, 1989, p. 313).

Nessa conjectura e simbiose existente entre o caráter pedagógico da causa de inelegibilidade e o papel fundamental da Justiça Eleitoral, observa-se que o TSE já cassou seis governadores ante a caracterização de abuso econômico, sendo eles: José Melo (Amazonas), Marcelo Miranda (Tocantins), Jackson Lago (Maranhão), Cássio Cunha Lima (Paraíba), Francisco de Assis de Moraes Souza – "Mão Santa" – (Piauí) e Flamarion Portela (Roraima). Tais casos foram elucidados e julgados após a realização do pleito eleitoral. Segundo o estudo realizado pelo jornal Estadão, o impacto da Lei da Ficha Limpa e a atuação da Justiça Eleitoral já resultaram no seguinte prognóstico:

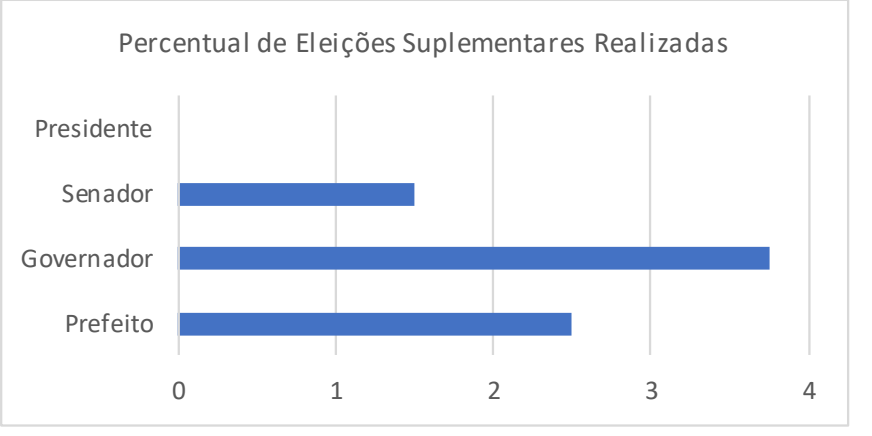
Figura 1 – Reportagem Estadão



Fonte: Estadão, s.d.

O gráfico anterior aponta, tão somente, as cassações decorrentes da aplicação da Lei da Ficha Limpa no tocante ao Deputado Federal Dallagnol e aos outros seis casos de prefeitos e vereadores distribuídos pelos estados do Paraná, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Ceará e Amazonas, não levando em consideração todos os casos já apreciados pela Justiça Eleitoral, senão veja-se o percentual de eleições suplementares já realizadas no país:

Figura 2 – Gráfico de percentual de eleições suplementares



Fonte: Martins; Da Silva, 2022, p. 539-549.

Destarte, antes mesmo da data do prélio eleitoral, a Justiça Eleitoral tem atuado, veementemente, obstando que candidatos inaptos concorram ao pleito, preservando, assim, a paridade de armas. Inclusive, a igualdade está intrinsecamente atrelada à liberdade, sendo um desígnio da justiça.

Tal noção de isonomia alcança a própria temática da Justiça Eleitoral, pois esse é o fim precípuo do processo eleitoral, em razão do interesse público e da própria lisura do certame. Leciona Djalma Pinto que a garantia da igualdade exige que a ordem jurídica disponha de meios para enfrentar com rapidez e eficiência as situações causadoras ou configuradoras de disparidade (Pinto, 2011, p. 134). Haurindo, por fim, o papel da Justiça Eleitoral e o efeito pedagógico que as causas de inelegibilidade possuem para assegurar um processo eleitoral mais legítimo, capaz de contribuir para a construção de instituições sólidas e independentes, vem permitindo uma atuação imparcial e legítima dos processos eleitorais.

2. A INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO: FUNDAMENTO NORMATIVO, NATUREZA JURÍDICA E FUNÇÃO SISTÊMICA

A inelegibilidade superveniente consubstancia restrição jurídico-eleitoral de natureza não sancionatória (Zilio, 2020, p. 11-44), destinada a obstar o exercício da capacidade eleitoral passiva diante da superveniência de fato juridicamente relevante, funcionando como instrumento de preservação da legitimidade democrática e da normalidade do processo eleitoral (Agra, 2011).

Conforme estabelecia o art. 11, § 10, da Lei n. 9.504/1997, o marco de aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade seria até o momento da formalização do registro de candidatura (Brasil, 1997). A mesma ideia consta ainda no art. 52 da Resolução TSE n. 23.609/2019:

> As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade serão aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro, que afastem a inelegibilidade e ocorram até a data do primeiro turno da eleição (Brasil, TSE, 2019a).[4]

A partir de novembro de 2025, com a publicação da Lei Complementar n. 219/2025, houve a revogação do § 10 do art. 11 da Lei Geral das Eleições e a inclusão do art. 26-D na Lei Complementar n. 64/90 (que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e prazos de cessação), que dispõe sobre a mesma regra, de que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento de formalização do registro de candidatura, sem prejuízo do reconhecimento pela Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, incluído o encerramento do seu prazo, desde que constituídas até a data da diplomação.

Já o § 16 criou um momento prévio para a análise e declaração de elegibilidade do pretenso candidato:

4 "Art. 52. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade serão aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro, que afastem a inelegibilidade e ocorram até a data do primeiro turno da eleição" (Lei n. 9.504/1997, art. 11, § 10; Súmula n. 43/TSE; ADI n. 7.197/DF). (Redação dada pela Resolução n. 23.729/2024).
Parágrafo único. Os prazos de inelegibilidade, cujo marco inicial seja a eleição, contam-se a partir do primeiro turno do pleito respectivo, terminando no dia de igual número do seu início (Código Civil, art. 132, § 3º; ADI nº 7.197/DF). (Incluído pela Resolução nº 23.729/2024)" (Brasil, TSE, 2019a).

> [...] o pré-candidato que demonstrar dúvida razoável sobre a sua capacidade eleitoral passiva, ou o partido político a que estiver filiado, poderão dirigir à Justiça Eleitoral Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE) a qualquer tempo, e a postulação poderá ser impugnada em 5 (cinco) dias por qualquer partido político com órgão de direção em atividade na circunscrição.

Embora tenha havido a revogação do § 10 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997, não se observa mitigação no controle da elegibilidade dos candidatos. Ao contrário, não houve alteração do núcleo normativo da disciplina jurídica, tendo a inovação legislativa se limitado ao aperfeiçoamento redacional e à harmonização das expressões legais, sem modificar a substância ou a finalidade do texto (Brasil, STF, s.d.).

Ao contrário, ampliou-se a possibilidade de sua aferição prévia, mediante instrumento processual apto a antecipar, por decisão da Justiça Eleitoral, a verificação da elegibilidade. Esse instrumento processual, inclusive, densifica o entendimento já espraiado e consolidado no TSE, qual seja, no âmbito do processo de registro de candidatura, compete à Justiça Eleitoral verificar apenas se foram preenchidas as condições de elegibilidade e se acaso incida, na espécie, alguma cláusula de inelegibilidade, nos exatos termos da Súmula n. 41 do TSE.[5-6] Como ressaltou a Ministra Cármen Lúcia nos autos da Consulta n. 1.147/DF, "no caso da inelegibilidade ou da elegibilidade, o que se busca é a proteção da sociedade, a garantia da liberdade do voto dirigido para aqueles que têm condições de representação dentro dos princípios acolhidos como valores da sociedade formalizados no sistema" (Brasil, TSE, 2010a).

Dessa forma, a introdução do Requerimento de Declaração de Elegibilidade não implica o desaparecimento da inelegibilidade superveniente, que permanece como categoria jurídica apta a incidir diante da superveniência de fatos juridicamente relevantes. O novo instrumento processual, na realidade, inaugura uma dimensão preventiva do controle da elegibilidade, permitindo a antecipação da análise pela Justiça Eleitoral e reduzindo a insegurança jurídica que historicamente permeou o tema.

3. A CONTROVÉRSIA HERMENÊUTICA SOBRE O MARCO TEMPORAL DE AFERIÇÃO DA ELEGIBILIDADE E A

5 "Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade" (Brasil, TSE, 2016b).

6 "Não compete à Justiça Eleitoral, em sede de registro de candidatura, analisar a natureza do provimento judicial liminar, tampouco examinar o mérito e a correção da decisão da Justiça Comum que ensejou a suspensão da causa de inelegibilidade imputada ao candidato" (Brasil, TSE, 2020a).

CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TSE E STF NA ADI 7197/DF

O debate acerca do marco temporal para aferição da inelegibilidade constitui tema recorrente na jurisprudência eleitoral brasileira, tendo sido objeto de reiteradas análises pelo TSE ao longo das últimas décadas e, recentemente, no âmbito do STF. Em sucessivos julgados, a Corte Eleitoral buscou conferir previsibilidade e coerência ao sistema, consolidando orientação segundo a qual a data da eleição deveria servir como referência para a verificação de alterações supervenientes capazes de afastar causas de inelegibilidade. Em determinados contextos, contudo, também se registraram decisões que admitiram a diplomação como marco relevante, evidenciando a complexidade do tema e a tensão entre segurança jurídica, isonomia entre candidatos e estabilidade do pleito a partir dos entendimentos espraiados no âmbito do TSE.

Cumpre registrar que a construção jurisprudencial do TSE sempre trouxe marcos temporais na análise do tema. Em precedentes paradigmáticos, assentou-se que:

> […] a inelegibilidade superveniente deve ser entendida como sendo aquela que surge após o registro e que, portanto, não poderia ter sido naquele momento alegada, mas que deve ocorrer até a eleição […] (Brasil, TSE, 2004a).[7]

No mesmo sentido, a Corte Eleitoral destacou que "[…] a inelegibilidade importa no impedimento temporário da capacidade eleitoral passiva do cidadão, que consiste na restrição de ser votado, não atingindo, portanto, os demais direitos políticos […]" (Brasil, TSE, 2004c).

Não obstante, a jurisprudência também reconheceu hipóteses em que a causa de inelegibilidade se projeta até o momento da diplomação, admitindo sua oposição em sede de recurso contra a expedição de diploma quando decorrente de fato superveniente à eleição. Nesse sentido, decidiu-se que a condenação criminal transitada em julgado após o pleito e antes da diplomação configuraria, à época, causa de inelegibilidade oponível ao candidato eleito (Brasil, TSE, 1995). Em igual direção, firmou-se entendimento de que a suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado impediria a diplomação do eleito, por ausência de plenitude de direitos políticos na data da diplomação (Brasil, TSE, 2009).

Importa destacar que a delimitação do marco temporal para incidência da inelegibilidade superveniente foi objeto de gradual construção

7 No mesmo sentido, ver: Brasil, TSE, 2004b.

jurisprudencial no âmbito do TSE. Inicialmente, firmou-se compreensão de natureza processual segundo a qual fatos supervenientes, ainda que caracterizem matéria de ordem pública, não poderiam ser examinados na via extraordinária sem o indispensável prequestionamento (Brasil, TSE, 2011).[8] Nessa linha, assentou-se que fatos supervenientes não suscitados oportunamente nas instâncias ordinárias não poderiam ser apreciados em sede recursal excepcional.

Em momento subsequente, o TSE delineou um primeiro marco temporal material para a incidência do fato superveniente. No julgamento dos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Ordinário (ED-AgR-RO) n. 452.298, entendeu-se que somente seriam aptas a afastar a inelegibilidade, nos termos do então vigente § 10 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997, as alterações fáticas e jurídicas supervenientes ao registro que ocorressem antes da diplomação e que fossem oportunamente suscitadas até o julgamento dos embargos de declaração na instância ordinária (Brasil, TSE, 2011).

Todavia, a evolução hermenêutica da Corte Eleitoral conduziu à revisão desse parâmetro. No julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral (AgR-Respe) n. 458-86, em 5 de novembro de 2013, sob relatoria da Ministra Laurita Vaz, o TSE passou a adotar a data da eleição como limite temporal para a incidência do fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade (Brasil, TSE, 2013). Tal entendimento alinhou-se à compreensão doutrinária acerca do momento do pleito quando o eleitor exercesse o sufrágio, devendo estar plenamente ciente acerca das condições de elegibilidade do candidato. Assim, no dia do pleito, assegura-se a legitimidade da escolha popular, uma vez que o candidato estará apto ao preenchimento dos requisitos de elegibilidade e o eleitor, orientado por suas convicções, exercerá o voto em favor de quem poderá ser regularmente diplomado, empossado e exercer, com plenitude, o mandato eletivo.

Esse posicionamento foi reiterado em julgados posteriores, consolidando-se na jurisprudência da Corte. No informativo do TSE n. 22/2014a, sob a relatoria da Ministra Luciana Lóssio, reafirmou-se que a inelegibilidade superveniente deveria surgir após o registro e antes da eleição, de modo a preservar a segurança jurídica, a transparência do processo eleitoral e a confiança do eleitorado (Brasil, TSE, 2014a). A consolidação desse entendimento no âmbito da Justiça Eleitoral ocorreu com a edição da Súmula n. 70 do TSE, aprovada no Processo Administrativo n. 32.345 (Brasil, TSE, 2016a), por meio da qual se assentou que o encerramento do prazo de inelegibilidade antes do dia da eleição configura fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade, nos termos do então vigente § 10 do art.

8 No mesmo sentido, ver: Brasil, TSE, 2010b, entre outros.

11 da Lei n. 9.504/1997. Com isso, o TSE reafirmou a data do pleito como marco temporal relevante para a aferição das condições de elegibilidade.

De todo modo, o TSE, ao analisar e julgar os respectivos casos (marco temporal) alinhavados, sempre levou em consideração que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura. Nos termos do art. 11, § 10, da Lei n. 9.504/1997, fatos supervenientes ao registro de candidatura somente poderiam ser considerados para afastar a inelegibilidade, não para criá-la.[9]

Já em junho de 2022, houve o ajuizamento da ADI 7.881, proposta pelo partido Solidariedade, relatada pela Ministra Cármen Lúcia, na qual o STF examinou a constitucionalidade das alterações promovidas na Lei n. 9.504/1997 no que se refere à disciplina da elegibilidade. Ao analisar as informações prestadas pelo Congresso Nacional, registrou-se que as modificações legislativas "limitaram-se a aperfeiçoar a redação e compatibilizar expressões legais, sem alterar o núcleo normativo, a substância ou a finalidade do texto", afastando a alegação de inovação material incompatível com a Constituição e reconhecendo tratar-se de "ajuste técnico-legislativo" (Brasil, STF, 2025).

9 "EMBARGOS DE DECLARAÇÃO COM EFEITOS INFRINGENTES. RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. IMPUGNAÇÕES REJULGAMENTO. RETORNO DOS AUTOS. ART. 36, § 7º DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. MANIFESTAÇÃO EXPRESSA A RESPEITO DAS DATAS. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO PELA CORTE DE CONTAS A DECISÃO QUE REJEITOU AS CONTAS DO CANDIDATO. AFASTADA A IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO DE REJEIÇÃO DAS CONTAS. CANDIDATOS ELEGÍVEIS NA DATA DO PLEITO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS ACOLHIDOS COM EFEITOS MODIFICATIVOS. CANDIDATURAS DEFERIDAS. 1. Houve concessão de efeito suspensivo pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE/PA, antes da data da eleição municipal, ao decisum de rejeição de contas do ora Embargante, o que tem o condão de afastar o caráter irrecorrível do julgado e, por consequência, a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, por força da norma prevista no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura. Não é permitido pela legislação eleitoral que alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro de candidatura atraiam a inelegibilidade, somente é permitido afastá-la, conforme dispõe no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97. 3. Apesar de entender que as decisões dos Tribunais de Contas devem obedecer às disposições do Regimento Interno e que não devem interferir no processo eleitoral, a jurisprudência do TSE é pacífica no sentido que não compete à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas pela Corte de Contas que conferem ou não efeito suspensivo às suas decisões. 4. Ainda que o Juizado Especial da Fazenda Pública, em decisão de mérito, tenha concluído pela improcedência das referidas ações anulatórias, revogando as liminares concedidas no âmbito dos Tribunais de Contas, apenas o fez em 27.10.2016, ou seja, na data do pleito eleitoral (2.10.2016), os embargantes, encontravam-se plenamente elegíveis. 5. Embargos declaratórios conhecido e acolhido COM EFEITOS INFRINGENTES para DEFERIR o Registro de Candidatura dos embargantes PAULO LIBERTE JASPER e MARIA REGINA PEREIRA GOES, candidatos, respectivamente, ao cargo de Prefeito e Vice-Prefeita do município de Tailândia nas Eleições Municipais de 2016. (TRE-PA - RE: 16507 TAILÂNDIA - PA, Relator: AMILCAR ROBERTO BEZERRA GUIMARÃES, Data de Julgamento: 22/01/2019, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 43, Data 11/03/2019, Página 1 e 2)" (Brasil, 1997).

No exame do mérito, a Corte reafirmou a centralidade dos princípios constitucionais que orientam o sistema eleitoral, destacando que as regras sobre elegibilidade e inelegibilidade se destinam à preservação da legitimidade democrática. Nesse sentido, enfatizou-se que tais normas visam "resguardar a legitimidade do processo eleitoral, assegurar a confiança do eleitorado e garantir que o exercício da soberania popular ocorra em ambiente de previsibilidade e estabilidade institucional" (Brasil, STF, 2025) evitando que incertezas sobre a aptidão dos candidatos comprometam a regularidade do pleito.

Por fim, o STF assinalou que o aperfeiçoamento legislativo não implica supressão de institutos consolidados do Direito Eleitoral, mas, sim, fortalecimento dos mecanismos de controle da elegibilidade. Destacou-se que o sistema jurídico deve ser interpretado de forma integrada, de modo a "conciliar a proteção da vontade popular com a necessidade de segurança jurídica e integridade das eleições, prevenindo litígios e assegurando a estabilidade do processo democrático" (Brasil, STF, 2025). A decisão, assim, reafirmou a busca por um modelo eleitoral que combinou previsibilidade normativa, confiança pública e proteção efetiva da soberania popular.

Diante desse percurso jurisprudencial e normativo, verifica-se que a controvérsia acerca do marco temporal de aferição da inelegibilidade superveniente não revela mera divergência interpretativa, mas reflete o esforço institucional de harmonizar a proteção da soberania popular com a necessidade de segurança jurídica e estabilidade do processo eleitoral. A evolução do entendimento do TSE e a posterior manifestação do STF, ao reconhecer a compatibilidade constitucional das alterações legislativas e reafirmar a centralidade da legitimidade democrática e da confiança do eleitorado, evidenciam a consolidação de um modelo interpretativo orientado pela integridade das eleições.

4. A SEGURANÇA JURÍDICA COMO FUNDAMENTO DO CONTROLE PREVENTIVO DA ELEGIBILIDADE

A essência do Estado de Direito espraia-se na submissão do poder estatal à ordem jurídica visando, assim, garantir segurança jurídica. Joaquim Gomes Canotilho aduz que "o homem necessita de segurança jurídica para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito" (Canotilho, 2000, p. 257).

Assim, a segurança jurídica e a proteção da confiança não se limitam à estabilidade das relações jurídicas, mas também se projetam sobre o

exercício dos direitos fundamentais, dentre os quais se destacam os direitos políticos:

> Em um Estado Democrático de Direito, como regra, deve-se assegurar a plena capacidade dos cidadãos de votarem (capacidade eleitoral ativa ou alistabilidade) e de serem votados (capacidade eleitoral passiva ou elegibilidade em sentido amplo). Os direitos políticos são, afinal, direitos fundamentais. Disso decorre que o intérprete, diante de normas sobre direitos políticos, deverá, sempre que for juridicamente possível, privilegiar a linha interpretativa que amplie o gozo de tais direitos, interpretando-se quaisquer restrições de forma estrita. Apenas em caráter excepcional deve-se subtrair do povo o poder de decidir em quem votar. Desse modo, respeitadas as balizas constitucionais e legais, o campo de alternativas políticas deve ser mantido aberto, de modo que o eleitorado seja livre para manifestar suas opções nas urnas. 8. Justamente com o objetivo de privilegiar o direito fundamental à elegibilidade, a jurisprudência do TSE consolidou-se no sentido de que as causas de inelegibilidades, requisitos de caráter negativo previstos na Constituição e na Lei Complementar nº 64/1990 (alterada pela Lei da Ficha Limpa), devem ser interpretadas restritivamente (Brasil, TSE, 2018a).

Nesse sentido, a incidência das causas de inelegibilidade, as quais implicam a limitação ao direito fundamental de ser votado, deve ser aplicada de maneira restritiva e sempre em consonância com a segurança jurídica, a proporcionalidade e, principalmente, em prol da soberania popular, senão, veja-se como o próprio TSE decide:

> As restrições a direitos fundamentais devem ser interpretadas restritivamente, consoante lição basilar da dogmática de restrição a direitos fundamentais, axioma que deve ser trasladado à seara eleitoral, de forma a impor que, sempre que se deparar com uma situação de potencial restrição ao ius honorum, como sói ocorrer nas impugnações de registro de candidatura, o magistrado deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o inverso (Brasil, TSE, 2020b).

O TSE ostenta sólido entendimento no sentido ainda de que "as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas a cada eleição. O reconhecimento ou não de determinada hipótese de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada

para as próximas eleições" (Brasil, TSE, 2018c).[10] Somando-se a todos os recursos e manejos instrumentais na análise da elegibilidade do candidato, as eleições de 2026 possuirão mais um instrumento, o Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE). Assim, o pré-candidato que demonstrar dúvida razoável sobre a sua capacidade eleitoral passiva, ou o partido político a que estiver filiado, poderá dirigir o seu pedido a Justiça Eleitoral.

Trata-se de instrumento de natureza eminentemente declaratória, por meio do qual a Justiça Eleitoral limita-se a verificar as informações constantes dos cadastros oficiais e demais registros públicos que atestam, ou não, a elegibilidade do candidato. Não se destina à rediscussão de fatos já apreciados por outras esferas jurisdicionais, nem autoriza a ampliação do conteúdo dessas informações. Embora exista o prazo de cinco dias para impugnação do pedido, a leitura do dispositivo normativo evidencia que o exame realizado é objetivo e restrito aos elementos formais e às causas de inelegibilidade legalmente previstas. A Justiça Eleitoral não pode ultrapassar os limites do que já foi definitivamente apurado por outros ramos do Judiciário, como ocorre, por exemplo, nas decisões proferidas em ações de improbidade administrativa, cuja análise de mérito não pode ser feita no âmbito da Justiça Eleitoral, ante a sua ausência de competência.

Não obstante essas limitações, o instrumento assume relevante função de controle preventivo, especialmente no âmbito dos partidos políticos, que passam a dispor de parâmetros objetivos para avaliar quais pré-candidatos reúnem condições jurídicas para disputar o pleito. Tal filtragem prévia contribui para a preservação da moralidade administrativa e para a proteção do erário, ao evitar que candidaturas sabidamente inelegíveis avancem no processo eleitoral, gerando gastos públicos desnecessários e instabilidade institucional. Situações dessa natureza podem, inclusive, culminar na anulação do pleito e na realização de novas eleições, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral, seja quando a nulidade atinge parcela substancial dos votos, seja nas hipóteses de indeferimento de registro, cassação de diploma ou perda de mandato em eleições majoritárias após o trânsito em julgado.

Sob essa perspectiva, a segurança jurídica do processo eleitoral seria significativamente reforçada com mecanismos capazes de identificar, de forma antecipada e com observância do devido processo legal, a existência de causas de inelegibilidade. Isso evitaria a participação de candidatos que, posteriormente, venham a ter seus registros indeferidos, sem mitigar o direito político passivo, uma vez que a análise deve respeitar

10 Cf. Brasil, TSE, 2014b.

o contraditório e a ampla defesa. Ressalte-se, ademais, que o art. 16-A da Lei n. 9.504/1997[11] permite que o candidato com registro sub judice pratique todos os atos de campanha, utilize o horário eleitoral gratuito e tenha seu nome mantido na urna eletrônica, ficando a validade dos votos condicionada ao deferimento definitivo do registro. Esse regime, embora assegure a participação política enquanto pendente a controvérsia judicial, evidencia a importância de um controle preventivo eficiente, capaz de reduzir incertezas, custos públicos e efeitos disruptivos decorrentes de eventual necessidade de renovação do pleito.

Ainda sobre o art. 16-A da Lei n. 9.504/1997, o TSE reverberou que "a condição de candidato sub judice, para fins de incidência do art. 16-A da Lei n. 9.504/97, nas eleições gerais, cessa (i) com o trânsito em julgado da decisão de indeferimento do registro ou (ii) com a decisão de indeferimento do registro proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral" (Brasil, TSE, 2018b) E ainda:

> Desde o julgamento do ED-REspe nº 139-25, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu alcance mais limitado à expressão "registro sub judice" para fins de aplicação do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, fixando o entendimento de que a decisão colegiada do TSE que indefere o registro de candidatura já afasta o candidato da campanha eleitoral (Brasil, TSE, 2018d).

Ainda nesse sentido, "a pendência de análise de recurso especial interposto pelo candidato que teve seu registro indeferido pelas instâncias ordinárias não impede que, se for o caso, ele dispute o segundo turno, com a prática de todos os atos de campanha, nos termos do art. 16-A da Lei 9.504/97" (Brasil, TSE, 2016c). Por fim, registre-se que eventual superveniência de causa de inelegibilidade pode ser enfrentada por meio do Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED), nos termos do art. 262 do Código Eleitoral, instrumento vocacionado a preservar a legitimidade do resultado das urnas quando, após o pleito, se verifica a incidência de causa impeditiva não apreciada oportunamente (Agra, 2024, p. 470).

---

11 "Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)
Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja sub judice no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide ADI nº 4542) (Vide ADI nº 4513)
Art. 16-B. O disposto no art. 16-A quanto ao direito de participar da campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito, aplica-se igualmente ao candidato cujo pedido de registro tenha sido protocolado no prazo legal e ainda não tenha sido apreciado pela Justiça Eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)" (Brasil, 1997).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos albores da aferição da capacidade eleitoral passiva, o cidadão deverá demonstrar o preenchimento das condições de elegibilidade, a não incidência em nenhuma causa de inelegibilidade e, por fim, o preenchimento dos demais requisitos de registrabilidade. Após essa verificação inicial, evidenciam-se os meandros e o subsequente desenrolar do prélio eleitoral. A evolução jurisprudencial do TSE, posteriormente reafirmada pelo STF, consolidou a compreensão de que as condições de elegibilidade devem ser aferidas no momento do registro da candidatura, admitindo-se a consideração de fatos supervenientes apenas para afastar a inelegibilidade, de modo a preservar a previsibilidade do pleito e a confiança do eleitorado.

Com a inovação legislativa introduzida pela Lei Complementar n. 219/2025, instituiu-se um mecanismo de aferição prévia, anterior ao próprio período eleitoral, que confere ênfase à segurança jurídica, à paridade de armas entre os competidores e, sobretudo, à preservação do erário diante dos futuros gastos de campanha. Assim, esse controle preventivo deu azo a uma nova racionalidade do sistema eleitoral fomentando ainda mais o processo democrático.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Taxionomia das inelegibilidades. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 2, 2011.

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mario da Silva. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

AGRA, Walber de Moura. *Manual Prático de Direito Eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Forum. 2024.

BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. *Popular democracy*: The paradox of participation. Califórnia: Stanford University Press, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informações prestadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.881*. Brasília, DF: STF, [6 out. 2025].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra Expedição de Diploma nº 532. Relator: Min. Torquato Jardim. Acórdão. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 19 out. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra Expedição de Diploma nº 643. Relator: Min. Fernando Neves. Acórdão. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 mar. 2004a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra Expedição de Diploma nº 646. Relator: Min. Fernando Neves. Acórdão de 16 mar. 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 mar. 2004b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo nº 4.598. Relator: Min. Fernando Neves. Acórdão. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 3 jun. 2004c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35.803. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Acórdão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 out. 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n° 1147-09.2010.6.00.0000/ DF. Relator: Min. Arnaldo Versiani. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 set. 2010a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 4.198.006. Relator: Min. Aldir Passarinho Junior. Acórdão de 29 out. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 out. 2010b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 59.107. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Acórdão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 25 out. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 458-86*. Relatora: Min. Laurita Vaz. Acórdão de 5 nov. 2013. Brasília, DF: TSE, 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informativo TSE nº 22/2014*. Relatora: Min. Luciana Lóssio. Brasília, DF: TSE, 2014a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Ordinário n. 344-78*. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Publicado em sessão em 1 out. 2014. Brasília, DF: TSE, 2014b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 70. Aprovada no Processo Administrativo nº 32.345. Acórdão de 10 maio 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2016a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo nº 32.345. Acórdão de 10 maio 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24, 27 e 28 jun. 2016b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança nº 060202824. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Acórdão de 11 out. 2016. Publicado em sessão (PSESS), 11 out. 2016. Brasília, DF: TSE, 2016c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário nº 060205695201862600000*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 17 set. 2018. Publicado no PSESS – Mural eletrônico, 17 set. 2018. Brasília, DF: TSE, 2018a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário nº 060091968*. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Acórdão de 9 out. 2018. Publicado em sessão (PSESS), 9 out. 2018. Brasília, DF: TSE, 2018b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário n. 060457373*. Rel. Min. Admar Gonzaga. Publicado em sessão em 13 nov. 2018. Brasília, DF: TSE, 2018c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Registro de Candidatura n. 060090350*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Publicado em sessão em 1 set. 2018. Brasília, DF: TSE, 2018d.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Recurso Eleitoral nº 16507, Tailândia/PA. Relator: Amilcar Roberto Bezerra Guimarães. Julgado em 22 jan. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, tomo 43, p. 1-2, 11 mar. 2019b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 19257/AL. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 13 jun. 2019. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 ago. 2019c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 060032935*. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Publicado em sessão, 11 dez. 2020. Brasília, DF: TSE, 2020a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 060022730*. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Acórdão. Publicado em sessão (PSESS), 10 dez. 2020. Brasília, DF: 2020b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 0600719-11.2020.6.24.0037. Relator: Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 147, 4 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.729, de 2024. Dispõe sobre o registro de candidaturas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.881.* Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: STF, 6 out. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. Ed. Portual: Almedina, 2000;

DE ALMEIDA, Víctor Aguiar; DE SOUZA DINIZ, Beatriz; MACHADO, Viviane Bastos. Direito Eleitoral no Brasil: o sufrágio e a possibilidade do voto facultativo. *Revista Transformar*, v. 14, n. 1, p. 396-419, 2020.

ESTADAO. Lei da Ficha *Limpa levou à perda de apenas 7 mandatos e cassação de Deltan expõe ponto fora da curva*. São Paulo: Estadão, s.d. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/lei-ficha-limpa-cassou-7-mandatos-incluindo-deltan-dallagnol-nprp/. Acesso em: 27 fev. 2026.

FERREIRA MENDES, Gilmar; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Editora: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. [S.l.]: Companhia das Letras, 2019.

MARTINS, Brunna; DA SILVA, Cléber De Deus Pereira. A Legitimidade da Justiça Eleitoral para Cassação de Mandatos: Incongruências e Fragilidades. *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 22, n. 3, p. 539-549, 2022.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral*: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado.* Tomo IV. Rio de Janeiro: Borsoi, 1967.

SEN, Amartya. Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 3, p. 3–17, 1999.

ZILIO, Rodrigo López. Detração da inelegibilidade: entre a raposa e o porco-espinho. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano, v. 25, p. 11-44, 2020.

CAPÍTULO 2

DESINFORMAÇÃO, REDES SOCIAIS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: AMEAÇAS E REGULAÇÃO

INFLUENCIADORES DIGITAIS, DESINFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: DESAFIOS PARA A REGULAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

DIGITAL INFLUENCERS, DISINFORMATION, AND DEMOCRACY: CHALLENGES FOR ELECTORAL REGULATION IN BRAZIL

Allan Titonelli Nunes[1]
Daniel Giotti de Paula[2]

1 Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBABE/FGV). Especialista em Administração Pública pela FGV, em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Pós-Graduação em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador de Formação e Educação Continuada da Escola Superior da AGU (ESAGU). Procurador da Fazenda Nacional.

2 Doutor em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Direito Econômico e Empresarial pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Bacharel em Direito pela UFJF. Professor convidado da Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio e da UERJ. Procurador da Fazenda Nacional.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A nova arena política são as redes. 2. O poder do influenciador digital no cenário político da "infosfera" ou no mundo "figital". 3. Contradições eleitorais no "Admirável Novo Mundo Digital". 4. Redes sociais e a desinformação. 5. Combate à desinformação e ao aumento da violência eleitoral. 6. AGU e a defesa da democracia. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a crescente influência das redes sociais no processo político-eleitoral brasileiro, a partir de três eixos temáticos: o papel dos influenciadores digitais, os riscos da desinformação para a integridade democrática e o aumento da violência política como consequência do ambiente de radicalização alimentado pelas plataformas digitais. A partir de revisão bibliográfica e análise normativa, constata-se que a política tem migrado das arenas tradicionais para o ambiente digital, alterando profundamente a comunicação entre candidatos e eleitores. Identificam-se contradições relevantes: enquanto os meios de comunicação tradicionais estão submetidos a rígidas restrições eleitorais, os influenciadores digitais atuam em um vácuo regulatório, sem obrigações equivalentes de isonomia e imparcialidade. O artigo examina ainda o fenômeno da desinformação, seus efeitos sobre a participação cidadã, o aumento documentado da violência política e as respostas institucionais empreendidas pela Justiça Eleitoral e pela Advocacia-Geral da União (AGU) para enfrentar esses desafios em um mundo da vida cada vez mais digitalizado. Conclui-se que três demandas normativas são urgentes: garantir tratamento equânime entre mídias tradicionais e digitais no período eleitoral, regulamentar a transparência e a neutralidade dos algoritmos das redes sociais e fortalecer os instrumentos jurídicos de combate à violência política, especialmente diante do recente afrouxamento das políticas de moderação de conteúdo pelas grandes plataformas tecnológicas.

PALAVRAS-CHAVES: Redes sociais. Influenciadores digitais. Plataformas digitais. Desinformação. Direito Eleitoral. Democracia. Regulação.

ABSTRACT: This article analyzes the growing influence of social media on the Brazilian political-electoral process, based on three thematic axes: the role of digital influencers, the risks of disinformation to democratic integrity, and the increase in political violence as a consequence of the radicalization environment fueled by digital platforms. Through a literature review and normative analysis, it is observed that politics has migrated from traditional arenas to the digital environment, profoundly altering

communication between candidates and voters. Relevant contradictions are identified: while traditional media are subject to strict electoral restrictions, digital influencers operate in a regulatory vacuum, without equivalent obligations of equality and impartiality. The article also examines the phenomenon of disinformation, its effects on citizen participation, the documented increase in political violence, and the institutional responses undertaken by the Electoral Court and the Attorney General's Office to address these challenges in an increasingly digitalized world. It is concluded that three normative demands are urgent: guaranteeing equitable treatment between traditional and digital media during the electoral period, regulating the transparency and neutrality of social media algorithms, and strengthening legal instruments to combat political violence, especially in light of the recent loosening of content moderation policies by major technology platforms.

KEYWORDS: Social media. Digital influencers. Digital platforms. Disinformation. Electoral law. Democracy. Regulation.

INTRODUÇÃO

A política democrática sempre exigiu que candidatos e governantes conquistassem o apoio da sociedade por meio da comunicação. Cada época moldou seus próprios canais: os comícios e panfletos do século XIX, o rádio que revolucionou o século XX, a televisão que dominou as últimas décadas do milênio passado. No tempo presente, as redes sociais tornaram-se a principal arena do debate político, alterando profundamente não apenas a forma como a mensagem chega ao eleitor, mas também quem tem o poder de construí-la e disseminá-la.

O surgimento dos influenciadores digitais como atores políticos de peso é uma das mais significativas transformações desse novo cenário. Indivíduos capazes de mobilizar milhões de seguidores passaram a exercer papel equivalente – e, em muitos casos, superior – ao dos veículos de comunicação tradicionais na formação da opinião pública. Esse fenômeno ocorre, porém, à margem do arcabouço normativo que regula a atuação da mídia convencional no processo eleitoral, gerando uma assimetria regulatória com consequências diretas para a higidez do processo democrático.

A esse problema soma-se o da desinformação, cuja propagação em larga escala pelas plataformas digitais ameaça a integridade do debate público e, por consequência, a qualidade das escolhas eleitorais. A viralização de conteúdo falso, potencializada pelos algoritmos das redes sociais, tem se revelado instrumento eficaz de manipulação política, capaz de distorcer

percepções, radicalizar posições e enfraquecer a confiança nas instituições democráticas.

Acrescente-se, ainda, um terceiro fenômeno igualmente preocupante: o aumento da violência política, diretamente associado ao clima de radicalização alimentado pelas redes sociais. Dados do Observatório de Violência Política e Eleitoral, vinculado ao Grupo de Investigação Eleitoral da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, revelam que, apenas nos primeiros seis meses de 2024, foram registrados 214 casos de violência contra lideranças partidárias no Brasil – número 24% superior ao registrado no mesmo período de 2022 (GIEL/UNIRIO, 2024). Esse dado evidencia que a desinformação e a radicalização do discurso político nas plataformas digitais não produzem apenas efeitos simbólicos: eles se materializam em agressões concretas que ameaçam a participação política e o próprio funcionamento da democracia.

É incontestável assumir que os avanços humanos, após as duas Grandes Guerras Mundiais, alicerçaram-se em arranjos institucionais nacionais e internacionais que, em diferentes graus, tendiam a concretizar o ideal de uma democracia deliberativa, modelo sob o qual, embora não levasse, regra geral, a acordos sólidos na sociedade, ao menos podia permitir consensos mínimos.

Consenso é bem que sofre de escassez atualmente, porque o mercado das ideias (ou não ideias) políticas está aquecido.

Rubem Barboza Filho sugere que "vivemos as circunstâncias inéditas de uma 'modernidade globalizada', alimentada por tradições não ocidentais, diferentes ou mesmo divergentes, uma arena plural onde se disputa o próprio sentido de moderno" (Barboza Filho, 2025, p. 18).

Seja no Brasil, seja em outros países, com diferentes cosmovisões pululando na arena pública, em um mundo cada vez mais polarizado nos âmbitos sociais, a gramática da democracia liberal-constitucional parece apodrecer nos escaninhos da humanidade, o que sugere a necessidade de investigar até que ponto a polarização em períodos pré-eleitorais e durante as eleições não impacta a forja de um ambiente de radicalização, incapaz de dar conta da enorme quantidade de diversidade das sociedades atuais.

Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar esse triplo desafio: a necessidade de regulação dos influenciadores digitais no período eleitoral, a fim de assegurar o princípio da isonomia entre os candidatos; a urgência de mecanismos mais efetivos de combate à desinformação nas redes sociais; e o enfrentamento da violência política como consequência do ambiente de radicalização digital, com ênfase no papel da Justiça Eleitoral e da (AGU) nesse contexto.

Para tanto, examina-se a evolução do papel das mídias digitais na política brasileira, as contradições do ordenamento jurídico eleitoral diante

desse novo cenário e as respostas institucionais já empreendidas pela Justiça Eleitoral e pela AGU.

1. A NOVA ARENA POLÍTICA SÃO AS REDES

Estamos vivendo um tempo de transformação, em que a política ultrapassou o plano dos debates nos púlpitos das Casas Legislativas, das reuniões partidárias, das entrevistas jornalísticas ou dos artigos e rumou para a arena das redes sociais. Os discursos e as manifestações são direcionados ao engajamento e não ao resultado de uma política pública mais favorável.

A discussão da "Reforma Tributária" com *memes* ou a recente celeuma em torno da extensão do controle das operações das *fintechs* sob acusações de "taxação do pix" são exemplos dessa nova realidade do engajamento a todo custo, a despeito de uma discussão real sobre políticas públicas relevantes.

Caio de Souza Leão e Paulo Rosenblatt (2023, p. 82) pontuam como o sistema tributário brasileiro pode ser manipulado de forma "eleitoreira" e populista, ferindo o federalismo e a democracia, promessas constitucionais no horizonte de expectativas das pessoas. Isso se insere em um contexto maior de disseminação massiva de desinformação.

Yuval Noah Harari, no seu mais recente livro, chama-nos a atenção para o óbvio: por mais que informações nem sempre representem a realidade, elas conectam as pessoas (Harari, 2024, p. 43).

Somos seres fabuladores e que nos conectamos por histórias, o que fica mais evidente na política. A ideia de "um homem, um voto", como corolário da democracia, atravessou uma longa jornada para sua consolidação mundo afora. Nela está encerrada a necessidade de que os representantes eleitos pelo povo busquem conquistar corações e mentes de cada eleitor, num processo de convencimento que testa os atributos dos candidatos desde o processo eleitoral até o exercício do mandato.

A cada eleição, porém, a forma como os candidatos chegam aos eleitores muda, não se podendo descurar que, mesmo nas menores cidades, tornou-se impossível que alguém seja eleito sem se valer dos meios de comunicação, cujas novas mídias sociais exercem papel central.

Pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado, nominada "Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade na Internet" (Datasenado, 2019), concluiu que 45% dos entrevistados decidiram seu voto levando em consideração informações de alguma rede social.

Das 2,4 mil pessoas entrevistadas, 79% disseram sempre utilizar o WhatsApp para se informar, enquanto 50% indicaram que sempre recorrem à televisão e 49% sempre se informam pelo YouTube. Ainda segundo a pesquisa, as redes sociais que tiveram maior impacto nas eleições foram o

Facebook (31%), o WhatsApp (29%), o YouTube (26%), o Instagram (19%) e o Twitter (10%).

O engajamento gerado por manchetes sensacionalistas e conteúdo inverídico é descrito por Ryan Holiday no seu livro *Confissões de um manipulador das mídias*, no qual relata algumas manipulações já realizadas pelos meios de comunicação, objetivando maior engajamento e lucratividade (Holiday, 2012, p. 39).

2. O PODER DO INFLUENCIADOR DIGITAL NO CENÁRIO POLÍTICO DA "INFOSFERA" OU NO MUNDO "FIGITAL"

Dentro desse contexto, insere-se o influenciador digital, pessoa que, por meio de um ou mais perfis em uma ou mais redes sociais, é capaz de influenciar massivamente o pensamento de milhares ou milhões de pessoas, induzindo comportamentos, escolhas e opiniões sociais, econômicas e políticas.

O influenciador ou a influenciadora digital, assim, é um formador ou uma formadora de opiniões em larga escala. Emily Dean Hund sugere que exista uma indústria da influência, algo parecido com a chamada economia da atenção (Hund, 2019). Pode-se classificar os influenciadores digitais a partir de seis categorias, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 – Classificação dos influenciadores digitais

Celebridade	Mais de cinco milhões de seguidores no Instagram
Megainfluenciador	Entre um milhão e cinco milhões de seguidores no Instagram
Macroinfluenciador	500 mil a um milhão de seguidores no Instagram
Influenciador intermediário	100 mil a 500 mil seguidores no Instagram
Microinfluenciador	10 mil a 100 mil seguidores no Instagram
Não influenciador	Até 10 mil seguidores no Instagram

Fonte: Influencer Marketing Hub, 2025.

Fato é que, como aponta Jacques A. Wainberg, os influenciadores digitais são atualmente a segunda fonte mais popular de aconselhamento, perdendo apenas para recomendações dos amigos e da família (Wainberg, 2021, p. 29).

Inclusive, há diversos estudos dizendo que mais de 20% do Congresso Nacional é formado por influenciadores digitais (Volpatti; Lima, 2018), além de *rankings* medindo a influência dos parlamentares nas redes sociais (FSB Pesquisa, 2019; Barbon, 2022).

Considerando essa realidade, e dado o radar de oportunidades, presenciamos uma corrida de influenciadores para se lançarem candidatos, cujo exemplo recentemente do cantor/*influencer* Gusttavo Lima se declarando candidato a presidente é o mais elucidativo. Há explicações profundas para explicar esse cenário.

Mais uma vez, com Byung-Chul Han (2022, p. 12), percebe-se uma obviedade que traz implicações sociais, inclusive nas escolhas políticas das pessoas: "nós não habitamos mais o céu e a terra, mas o Google Earth e Cloud".

Essa citação tende a ficar cada vez mais antiga, porque aplicativos e sistemas de armazenamento de informações tendem a ser substituídos, mas o que importa colher da percepção desse, que talvez seja o leitor mais arguto da contemporaneidade, é que hoje vivemos em uma "infosfera".

A esfera pública, que na formulação clássica da ciência política era o espaço em que corpos se encontravam ou estabeleciam contatos para atuarem socialmente nas decisões mais importantes da sociedade, não deixou totalmente de existir nessa formulação, por óbvio, mas abarca também o terreno do chamado ambiente virtual.

Sílvio Meira e Rosário Pompeia (2025, p. 6) chamam o novo espaço em que a sociedade se move de "figital", que "não é apenas uma soma do físico e do digital, mas uma tessitura inseparável de três dimensões". Em suas palavras,

> A primeira é a **física,** feita de corpos, objetos, cidades, territórios e instituições materiais. A segunda é a **digital**, na qual se virtualiza parte desse mundo físico – dados, mapas, identidades – e na qual também emergem entidades puramente digitais, como aplicações, moedas e plataformas. A terceira é a **social**, que virtualiza e reconfigura as relações humanas: vínculos, grupos, comunidades e ecossistemas de comunidades que passam a existir em redes, atravessando o físico e o digital.

Os dois autores elucidam que a esfera pública idealizada, como um espaço unificado de debate racional, "no qual a opinião pública se formaria por meio de argumentação parece hoje uma miragem" (Meira; Pompéia, 2025, p.7).

A fragmentação na sociedade "figital" intensifica a fragmentação entre as pessoas, que, em tempos pré-modernos, advinha da geografia e da hierarquia social, para agora ser alimentada por "algoritmos opacos e pelas lógicas comerciais das grandes plataformas".

Uma explicação psicanalítica, ainda nas pegadas do pensador sul-coreano Byung-Chul Han, é que as energias libidinosas dos seres humanos se desviam das coisas para as não coisas.

Como resultado, tem-se a *infomania* e todos se transformam *infomaníacos*, a ponto de desaparecer o fetichismo das coisas e as pessoas se tornarem fetichistas de informações e dados (Han, 2022, p. 14).

Se isso ocorrer em todos os âmbitos da vida, é natural que as pessoas, sedentas por dados e informações, que podem, em verdade, ser desinformações, busquem nos influenciadores digitais vazão para seus desejos mais profundos, inclusive naquilo que esperam – ou acham que esperam – da política propriamente dita.

Todavia, se ainda convivem práticas políticas da antiga gramática das relações humanas, mais consentâneas com um mundo da vida mais palpável, de coisas, no ambiente da esfera pública dita tradicional, com condutas típicas para a chamada "infosfera" ou mundo das não coisas ou sociedade "figital", termos todos que captam essa reviravolta social em um "Admirável Novo Mundo Digital", percebe-se que o papel esperado do Direito na regulação de condutas é amplificado por contradições novas e crescentes nas eleições.

3. CONTRADIÇÕES ELEITORAIS NO "ADMIRÁVEL NOVO MUNDO DIGITAL"

Descendo ao terreno das preocupações mais imediatas e localizadas, descortina-se como essa transformação na humanidade tem impactado o cenário político brasileiro e como existem contradições da regulação de condutas em eleições, que segue calcada, em vários pontos, numa ideia de esfera pública das coisas, não da "infosfera", fenômeno próprio deste "Admirável Novo Mundo Digital".

Em especial, as eleições municipais de 2024 escancararam um exemplo de como existem contradições entre o tratamento dado para influenciadores tradicionais, o das mídias sociais clássicas, e o previsto para influenciadores digitais.

A eleição municipal de São Paulo traz exemplo concreto, quando disputaram um candidato que apresentava um programa de TV, Datena, e outro, que é influenciador digital, Pablo Marçal.

Somente o candidato apresentador de TV teve que se afastar das suas atividades, pois não há qualquer regra semelhante em relação aos influenciadores digitais, os quais continuam, inclusive, lucrando com suas redes durante o período eleitoral. Contudo, essa é só a primeira contradição.

A legislação eleitoral exige que os meios de comunicação tradicionais noticiem suas reportagens, respeitando o tratamento isonômico entre os candidatos e sem macular a imagem de qualquer deles, a fim de evitar um comprometimento do equilíbrio das eleições.

A igualdade de condições aos candidatos, que se convencionou denominar de "*pars conditio*", cuja força normativa deriva do que dispõe o artigo 5º, caput, e o artigo 14 da Constituição da República Federal do Brasil de 1988 (CRFB/88), bem como dos artigos 36-A, I, e 73 da Lei n. 9.504/1997, é um dos princípios que regem o Direito Eleitoral.

Dessa feita, a partir do encerramento do prazo para as convenções, proíbe-se a propaganda eleitoral negativa nos meios de comunicação, assim como um tratamento não isonômico entre os candidatos, impingindo certas restrições à liberdade jornalística na cobertura das eleições, conforme dispõe o art. 45 da Lei n. 9.504/1997.

Em havendo violação às normas proibitivas, faz-se necessária a aplicação das sanções correspondentes, quais sejam: aplicação de multa, prevista no artigo 45, § 2º, da Lei n. 9.504/1997, e/ou suspensão da programação da emissora, estabelecida no artigo 56 da Lei n. 9.504/1997, podendo chegar até mesmo à cassação do registro do candidato.

Todavia, ainda não há qualquer regulação em relação a quem exerce esse mesmo papel nas redes.

O Direito Eleitoral positivado precisa dar conta desse avanço da digitalização sobre o processo eleitoral, expressão do fenômeno da "digitalização do mundo", valendo-se da expressão do filósofo sul-coreano Byung-Chul Han:

> O tsunami de informação desencadeia forças destrutivas. Abrange também, neste meio-tempo, âmbitos políticos e leva a fraturas e disrupções massivas no processo democrático. A democracia degenera em *infocracia* (Han, 2021, p. 25)

Assim, a ausência de devida regulamentação em um cenário de "infosfera" que, se não passa a ser dominante na política, ganha importância cada vez maior, torna um tema premente na agenda pública forjar um Direito Eleitoral que dê conta de todas as dimensões simbióticas de eleições numa sociedade "figital".

A potencialidade de uma democracia se degenerar em uma "*infocracia*", com a amplificação de vozes extremistas e populistas, que minam a democracia constitucional, é assistida, atualmente, durante as eleições, daí que o direito positivo deva captar essa realidade e tratá-la devidamente.

4. REDES SOCIAIS E A DESINFORMAÇÃO

A expressão máxima de uma república é a democracia, que tem seu conceito interligado à participação do cidadão nas decisões políticas. Nesse

pormenor, a piora na prestação dos serviços públicos, o aumento gradual e contínuo da carga tributária, o desperdício do dinheiro da nação e os desvios de conduta contra o patrimônio do povo provocaram um quadro generalizado de insatisfação, que culminou, por exemplo, com as manifestações de junho de 2013, popularmente conhecidas como "Jornadas de Junho", que tiveram grande influência das redes sociais, como destacado por Fernanda Fidelis e Flor Marlene E. Lopes (2015).

A partir da jornada de junho de 2013 e de outras manifestações populares que eclodiram em todo o país, houve um despertar em relação ao exercício da cidadania, passando a haver uma maior cobrança pela eliminação dos privilégios e pelo controle dos gastos públicos.

As mobilizações de junho de 2013 reacenderam esse ideário por mudanças. Sendo as redes sociais o catalizador dessa união de propósitos, conversas, debates e conflagrações, facilitaram a organização e o engajamento, conforme explicita Manuel Castells (2017), que cita como exemplo mobilizações na Islândia, na Tunísia, na Espanha e a "Primavera Árabe".

De outro lado, são muitos os progressos e benefícios trazidos à humanidade pelas novas tecnologias. Elas podem aproximar governantes e governados, além de facilitar a transparência, o que é essencial para a máxima efetividade dos direitos fundamentais e a construção de uma democracia dialógica e inclusiva.

Contudo, as novas tecnologias não têm servido apenas à propagação dos ideais racionalistas e tolerantes que o mundo ocidental herdou do Iluminismo. Essa atual hiperconectividade, permeada pela complexidade das relações humanas, também contempla a polarização, a radicalização política, o desrespeito ao próximo e a disseminação intencional e lesiva de desinformações, que ameaçam o respeito aos valores constitucionais e à soberania popular.

Joel Birman (2023, p. 19) faz um diagnóstico preciso:

> Enfim, neste contexto histórico e social os meios virtuais de comunicação foram instrumentalizados para delinear decisivamente o mundo da realidade paralela, como será ainda visto adiante neste ensaio, de maneira que a mídia tradicional passou a ser desconsiderada e as *fake news* passaram a incentivar o ódio nas redes sociais.

No mesmo sentido, Sílvio Meira e Rosário Pompeia (2025, p. 12) explicam que, "como a condição contemporânea é definida por uma abundância informacional que coexiste com um profundo déficit de validação", configura-se um "estado sistêmico de incerteza epistemológica".

Para além da crítica razoável e muito aquém da sugestão contributiva, próprias do espaço público e democrático em um modelo ideal de diálogo

racional, no contexto da fragmentação da esfera pública e da reconfiguração do poder em rede atual, observam-se recentemente no Brasil ataques irresponsáveis à integridade do sistema eleitoral, em especial à idoneidade da urna eletrônica, criação genuinamente nacional, que simplificou e agilizou o processo de votação e apuração, e, talvez, a maior contribuição civilizatória da Justiça Eleitoral à cidadania brasileira.

A desinformação e a mentira são fenômenos antigos no meio político, que têm sido enfrentados pela Justiça Eleitoral, mas que passaram a ter repercussão maior com as redes sociais, impactando ainda diversas políticas públicas, mesmo após o processo eleitoral.

Um de nós aprofundou-se a respeito dessa realidade fática e social, com impacto nas eleições, no artigo *Propaganda negativa, mentira e desinformação* (Nunes, 2022), em que analisa a desinformação nas eleições, bem como os meios que a Justiça Eleitoral dispõe para combater esse fenômeno.

Mas, se a insatisfação popular reprimida hoje é exteriorizada por meio das redes sociais, o controle das informações ali disponibilizadas é quase impossível de acontecer.

Em um quadro de erosão de uma base factual minimamente compartilhada, as pessoas passaram a compartilhar todo fruto de mensagens que estejam em consonância com seu pensamento, independentemente de se aferir sua fidedignidade ou não.

Esse entendimento é defendido por Carlos Affonso Souza e Chiara Antonia Spadaccini de Teffe (2018, p. 177–190), destacando principalmente o engajamento gerado por manchetes sensacionalistas e conteúdo inverídico.

É impossível não esperar uma atitude proativa da Justiça Eleitoral, que deve ser guardiã de uma eleição justa, equilibrada e racional, motivo pelo qual o combate à desinformação passou a ser uma de suas atuações mais relevantes e esperadas desse importante ator institucional.

5. COMBATE À DESINFORMAÇÃO E AO AUMENTO DA VIOLÊNCIA ELEITORAL

Diante dessa realidade que se desenha na sociedade "figital", houve uma preocupação por parte da Justiça Eleitoral de combater esse fenômeno.

Inclusive, o TSE lançou, em 2019, um "Programa de Enfrentamento à Desinformação", partindo das restrições que o próprio ordenamento jurídico já previa, diante da necessidade de regular a utilização das redes sociais, principalmente na perspectiva de evitar a propagação de conteúdos falsos e com ataques à honra.

Recentemente, o Ministro Benedito Gonçalves reforçou essa necessidade de as plataformas digitais assegurarem mecanismos para

o combate à desinformação no âmbito digital, já que é indubitável sua responsabilidade de reprimir tais condutas (Caracas, 2023).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), atento a essa realidade social, já se manifestou sobre a evolução do conceito de meios de comunicação social, tendo consignado nas discussões do RO-El n. 060397598 e da Ac.-TSE, de 28 de outubro de 2021, que se enquadram "no conceito de veículos ou meios de comunicação social a que se refere este dispositivo a Internet e as redes sociais".

Em âmbito doutrinário, o Ministro Alexandre de Moraes, em sua Tese de Titularidade para o Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, assentou que as redes sociais e os serviços de mensagem privada são os mais novos e eficazes instrumentos de comunicação de massa (Moraes, 2024).

Assim, não se pode desconhecer a rápida atuação que a Justiça Eleitoral tem empreendido para lidar com a nova realidade social, da política sendo feita nas redes sociais, inclusive por aqueles que talvez sejam os atores sociais mais relevantes na "infosfera": os influenciadores digitais.

O ano de 2024 foi marcado pelas eleições municipais no país, quando a mentira, a incoerência e a passionalidade contaminaram a política, provocando verdadeiras "guerras" entre os candidatos e seus apoiadores.

Os estereótipos foram criados aos montes, todos sob a égide da divisão agostiana, quando o bem ou o mal mudava de acordo com o lado que se estava apoiando.

Na "infoesfera", como assevera Byung-Chul Han (2022, p. 20-21), "as informações agora circulam sem nenhuma referência à realidade em um espaço hiper-real".

Nesse cenário, o filósofo adversa que "*fake news* também são informações que possivelmente são mais eficazes do que fatos", porque, ao fim e ao cabo, "o que conta é o efeito a curto prazo", de modo que "a efetividade substitui a verdade" (Han, 2022, p 20-21).

Como o Brasil é um dos países cuja população mais utiliza redes sociais, o tema ganha dramaticidade maior. Segundo o Observatório de Violência Política e Eleitoral, formado por pesquisadores do Grupo de Investigação Eleitoral da UNIRIO, nos primeiros seis meses de 2024, tivemos 214 casos de violência contra lideranças partidárias em todo o país, número 24% maior em comparação ao mesmo período de 2022 (GIEL/UNIRIO, 2024).

Ainda dentro desse cenário, houve dois episódios de violência em debates realizados entre os candidatos e as candidatas na disputa pela prefeitura de São Paulo em 2024.

A crise de violência chegou a tal ponto que a presidente do TSE, Ministra Cármen Lúcia, fez duras críticas, destacando que a "violência

praticada no ambiente da política desrespeita não apenas o agredido, mas ofende toda a sociedade e a democracia" (O Globo, 2024).

A Justiça Eleitoral, por óbvio, não pode deixar de exercer seu papel de pacificadora social. Para fundamentar melhor essa atribuição, cabe rememorar que ela exerce, além da sua função precípua e judicante, funções administrativas, quando coordena todo o processo eleitoral, bem como legislativas, já que tem a atribuição de aprovar resoluções que orientam o processo eleitoral.

Toda essa gama de funções vem descrita no Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), que regulamentou as competências da Justiça Eleitoral e podem ser assim divididas e explicitadas.

A função normativa é aquela desempenhada pela Justiça Eleitoral quando edita as resoluções que orientam o processo eleitoral, atos genéricos e infralegais. A função administrativa fica evidente quando da realização de sua autogestão, inerente a todas as estruturas do Poder Judiciário, mas engloba também a organização de eleitores, locais de votação, urnas eletrônicas, processo de votação etc.

A função consultiva se destina a responder questionamentos apresentados por parlamentares, políticos e outras autoridades pontuais sobre situações em tese, objetivando fixar precedentes e uniformização de entendimentos, além de ser relevante para a segurança jurídica.

Por fim, a função jurisdicional engloba julgar processos de registro de candidaturas, prestações de contas, ações cassatórias, entre outras.

Fica evidente que a Justiça Eleitoral exerce funções atípicas, se aproximando, por vezes, de funções precípuas do Poder Executivo e até do Poder Legislativo.

A Justiça Eleitoral é aquela que mais se aproxima do jurisdicionado, o eleitor/cidadão, candidatos e partidos, motivo pelo qual se deve utilizar todas as suas competências como forma de resolução das lides.

6. AGU E A DEFESA DA DEMOCRACIA

Considerando que cabe à AGU a representação judicial e extrajudicial da União, bem como o assessoramento e consultoria ao Poder Executivo, é seu papel dar suporte à execução orçamentária das competências da União, ou seja, exercer um papel direta ou indiretamente relacionado com a concretização das políticas públicas do Estado brasileiro, razão pela qual tem o dever de promover iniciativas que vão ao encontro desse seu papel.

Sob a gestão do Ministro Jorge Messias, a AGU criou uma Procuradoria de Defesa da Democracia, com atribuição de ampliar as ações e os debates para fortalecimento da democracia e ajudar no combate à desinformação nas políticas públicas.

Ainda sobre o tema, lançou o "Observatório da Democracia", vinculado à Escola Superior da AGU (ESAGU), que é um ambiente institucional criado para a discussão e o estudo de temas relacionados ao fortalecimento da democracia; assim como lançou o curso "Democracia e Combate à Desinformação", por meio da ESAGU, com professores nacionais e estrangeiros, cuja aula magna coube ao Ministro Luís Roberto Barroso.

Mais recentemente, a ESAGU criou o Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas", a fim de estudar e promover o debate e a apresentação de propostas sobre o processo eleitoral e as eleições nas Américas, criando mecanismos de defesa das eleições e da integridade das instituições.

O conjunto dessas iniciativas tem debatido medidas promovidas pela AGU, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público que impactam positivamente o ambiente democrático, o efeito das *fake news* nas políticas públicas e na prestação jurisdicional, os desafios aos ataques às instituições democráticas e ao Poder Judiciário, bem como a regulação das redes sociais.

Dado o dinamismo social hoje existente, em contraposição à existência de leis estáticas, é preciso que a legislação acompanhe essa evolução social, sob pena de não termos mecanismos de defesa das instituições. Além do que, considerando tratar-se de fenômeno mundial e dinâmico, é premente o intercâmbio de informações e debates sobre o tema.

Soma-se ao exposto o recente afrouxamento nas políticas de combate à desinformação (Santos, 2025), concomitantemente ao alinhamento das *big techs* ao presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (Prazeres, 2025). Isso porque, quem garante que não tenha havido um ajuste dos algoritmos para alavancar certo conteúdo em detrimento de outro?

Enquanto não houver uma discussão e comprovação da neutralidade dos algoritmos, poderemos estar sujeitos até a um ataque estrangeiro à nossa soberania. Inclusive, a esse respeito, a Suprema Corte Americana respaldou decisão do Congresso dos Estados Unidos de exclusão do aplicativo TikTok até que a venda do seu controle acionário fosse feita, por ser propriedade de um chinês, sob fundamento de violação à soberania nacional (Duffy, 2025).

Logo, é relevante destacar o papel da AGU, sob comando do Ministro Jorge Messias, de convocar uma audiência pública para debater o enfrentamento à desinformação, a promoção e a proteção de direitos fundamentais nas plataformas digitais, tendo como resultado o encaminhamento de subsídios ao Supremo Tribunal Federal (STF), que tem julgamentos em curso sobre o tema, e também para o Congresso Nacional, em que tramitam projetos sobre a regulação do setor (Brasil, 2025).

Infelizmente, a sociedade hiperconectada potencializou a polarização política, o desrespeito ao próximo e a disseminação da desinformação,

resultando na constituição de um ecossistema que se alimenta de fontes que confirmam crenças irracionais e ameaçam o respeito aos valores constitucionais e à soberania popular.

O abandono do adversário como um jogador legítimo na esfera pública, reflexo da polarização político-afetiva brasileira, segundo Francisco Bosco (2022, p. 50), é um problema complexo, que não pode ser resolvido apenas pelo Direito, nem apenas por um ator institucional específico.

De qualquer forma, os esforços institucionais da AGU na defesa da democracia se inserem no contexto de que ela sintetiza um órgão de promoção e defesa da Constituição a um só tempo, não podendo se quedar inerte diante de atuações de agentes internos e externos que tensionem degenerar a democracia numa "infocracia".

CONCLUSÃO

Aliomar Baleeiro (2015, p. 83), ex-ministro do STF, ex-deputado federal e importante jurista do século XX, quando a própria noção de Estado de Direito, em idas e vindas na história brasileira, já advertia que "o Estado não pertence ao reino dos céus: reflete a sua condição de instituição do homem, passível de todos os defeitos inseparáveis da falibilidade humana".

Isso implica reconhecer que os arranjos institucionais partem de construções e reconstruções a todo momento, que ocorrem com maior intensidade em momentos de profundas transformações sociais, como nestes tempos de "digitalização do mundo da vida".

Assim, o percurso desenvolvido ao longo deste artigo permite consolidar duas ordens de conclusões que se traduzem em desafios concretos para o Direito Eleitoral brasileiro.

O primeiro diz respeito à necessidade de se conferir tratamento equânime entre os meios de comunicação tradicionais e as mídias digitais durante o período eleitoral nesta sociedade "figital".

Como demonstrado, a legislação vigente impõe restrições significativas às emissoras de rádio e televisão – proibição de propaganda eleitoral negativa, exigência de isonomia no tratamento dos candidatos, possibilidade de aplicação de multas e suspensão de programação –, enquanto os influenciadores digitais, que exercem função análoga de formação de opinião em larga escala, operam sem qualquer obrigação equivalente.

A eleição municipal de São Paulo de 2024 ilustrou com precisão esse descompasso: candidatos oriundos da mídia tradicional sujeitaram-se ao afastamento de suas atividades, ao passo que influenciadores digitais mantiveram seus canais ativos e rentáveis durante toda a campanha.

Corrigir essa assimetria é condição necessária para a efetividade do princípio da paridade de armas – a *pars conditio* –, que fundamenta o sistema eleitoral brasileiro e, mais do que isso, protege a democracia contra os riscos que corre em tempos de "infosfera".

O segundo desafio concerne à regulação das próprias plataformas digitais e de seus algoritmos.

A disseminação de desinformação identificada ao longo do artigo não é um fenômeno espontâneo: ela é amplificada por sistemas algorítmicos que privilegiam o engajamento sobre a veracidade, distribuindo conteúdo falso de forma mais eficiente do que conteúdo factual.

Esse cenário se agravou diante do recente recuo das grandes plataformas tecnológicas em suas políticas de moderação de conteúdo, tornando ainda mais urgente que o Estado brasileiro disponha de instrumentos normativos capazes de responsabilizá-las. A discussão sobre a transparência e a neutralidade dos algoritmos é, portanto, uma questão de soberania democrática, não apenas de regulação técnica.

A violência política emerge, nesse contexto, como a face mais grave das consequências da radicalização alimentada pelas redes sociais. O aumento expressivo de casos registrados pelo Observatório de Violência Política e Eleitoral ao longo de 2024 demonstra que o problema deixou de ser uma preocupação abstrata para se tornar uma realidade documentada que compromete a participação política livre e igualitária.

Como alertou a presidente do TSE, Ministra Cármen Lúcia, a violência praticada no ambiente da política não fere apenas o agredido – ela ofende toda a sociedade e a democracia (O Globo, 2024).

Nesse sentido, o fortalecimento dos poderes da Justiça Eleitoral – em suas funções normativa, administrativa, consultiva e jurisdicional – é condição indispensável para que o Estado brasileiro possa responder com efetividade a esse fenômeno, coibindo tanto os discursos de ódio que o alimentam nas plataformas digitais quanto as agressões concretas que dele decorrem.

Melhor ainda se outros atores institucionais se somarem a esse esforço, fomentando-se o ecossistema de proteção a eleições justas, racionais e equilibradas, contexto em que se inserem os esforços da AGU na defesa da democracia e da soberania digital brasileira.

As respostas institucionais examinadas – o Programa de Enfrentamento à Desinformação do TSE, a Procuradoria de Defesa da Democracia da AGU, o Observatório da Democracia da ESAGU e o processo de audiência pública que subsidiou o STF e o Congresso Nacional – demonstram que há consciência institucional sobre a gravidade do problema e disposição para enfrentá-lo.

O que ainda falta é o produto normativo dessa mobilização: legislação que preencha as lacunas identificadas, que equalize as obrigações entre os distintos atores do ecossistema midiático-eleitoral e que estabeleça parâmetros claros de responsabilização para as plataformas digitais.

Num cenário em que a política se faz, cada vez mais, nas redes sociais, garantir a integridade do processo eleitoral exige que o Direito alcance esses novos espaços com a mesma seriedade com que sempre tratou os meios de comunicação tradicionais.

Essa não é apenas uma demanda técnico-jurídica: é uma exigência da própria democracia, sob pena de se degenerar na "infocracia", risco alardeado por vários pensadores contemporâneos.

Termina-se este artigo com uma mensagem extraída do pensamento de Jürgen Habermas (2024, p. 767), falecido em 2026. O filósofo alemão, em sua última obra de fôlego, advertiu que, se é verdade que voltamos a presenciar regressos morais e políticos mundo afora, isso se deve justamente porque onde há progresso também é possível haver retrocesso.

Levar a razão a sério, no debate acadêmico e na formulação de desenhos institucionais, é contemplar, com otimismo realista, todo o avanço civilizatório que a humanidade conquistou e crer que desafios e, mesmo retrocessos, são etapas contornáveis no fluir histórico.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARBON, Júlia. Entenda o que é o IPD, índice para medir a popularidade digital dos candidatos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jun. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/entenda-o-que-e-o-ipd-indice-para-medir-a-popularidade-digital-dos-pre-candidatos.shtml. Acesso em: 15 jan. 2025.

BARBOZA FILHO, Rubem. *Sinfonia barroca*: o Brasil que o povo inventou. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades, 2025.

BIRMAN, Joel. Apocalipse da brasilidade encenada. *Revista Brasileira*, Rio de Janeiro, Fase X, ano II, n. 114, p. 18-23, 2022.

BOSCO, Francisco. *O diálogo possível*: Por uma reconstrução do debate público brasileiro. São Paulo: Todavia, 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Resultado de audiência pública sobre plataformas digitais será enviado ao STF e ao Congresso*. Brasília: AGU, 2025. Disponível em: https://

www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/resultado-de-audiencia-publica-sobre-plataformas-digitais-sera-enviado-ao-stf-e-ao-congresso. Acesso em: 30 jan. 2025.

CARACAS, Letícia. Responsabilização das plataformas digitais diante da propagação de *fake news* é defendida por Benedito Gonçalves. *Blog do Edison Silva*, 14 mar. 2023. Disponível em: https://blogdoedisonsilva.com.br/2023/03/responsabilizacao-das-plataformas-digitais-diante-propagacao-de-fake-news-e-defendida-por-benedito-goncalves/. Acesso em: 19 jul. 2023.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

DATASENADO. Redes sociais, notícias falsas e privacidade de dados na internet. *Pesquisa DataSenado*, Brasília, nov. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet. Acesso em: 10 out. 2022.

DUFFY, Clare; FUNG, Brian. *O que acontece após a Suprema Corte dos EUA permitir a proibição do TikTok*. CNN Brasil, Nova York, 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/o-que-acontece-apos-a-suprema-corte-dos-eua-permitir-a-proibicao-do-tiktok/. Acesso em: 30 jan. 2025.

FIDELIS, Fernanda; LOPES, Flor Marlene E. Jornadas de Junho de 2013: formas de mobilização online e a ação de ativistas em Brasília por meio do facebook. *Universitás: Arquitetura e Comunicação Social*, v. 12, n. 1, p. 37-53, jan./jun. 2015.

GRUPO DE INVESTIGAÇÃO ELEITORAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – GIEL/UNIRIO. *Observatório da Violência Política e Eleitoral* (OVPE), Rio de Janeiro, n. 19, jul./set. 2024. Disponível em: http://giel.uniriotec.br/files/Boletim%20Trimestral%20n%C2%BA%2019-%20Julho-Agosto-Setembro%202024.pdf. Acesso em: 29 nov. 2024.

HABERMAS, Jürgen. *Uma historia de la filosofia*. Vol. 2 – Libertad racional. Huellas del discurso sobre fe y saber. Madrid: Editorial Trotta, 2024.

HAN, Byung-Chul. *Digitalização e crise da democracia*. Petrópolis: Vozes, 2021.

HAN, Byung-Chul. *Não-coisas*: reviravoltas do mundo da vida. Petrópolis: Vozes, 2022.

HARARI, Yuval Noah. *Nexus*: uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

HOLIDAY, Ryan. *Acredite, estou mentindo*: confissões de um manipulador das mídias. Tradução: Antonio Carlos Vilela. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2012.

HUND, Emily Dean. *The influencer industry*: constructing and commodifying authenticity on social media. Dissertação (Mestrado) – University of Pennsylvania, Philadelphia, 2019.

INFLUENCER MARKETING HUB. *What is an influencer?* – Social Media Influencers Defined. [S.l.]: Influencer Marketing Hub, 1º out. 2025. Disponível em: https://influencermarketinghub.com/what-is-an-influencer/. Acesso em: 15 dez. 2025.

INSTITUTO FSB PESQUISA. *FSB Influência Congresso.* [S.l.]: FSB Comunicação, 2019. Disponível em: https://www.fsb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Release_FSBinfluenciaCongresso_Nacional.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024.

LEÃO, Caio de Souza; Rosenblatt, Paulo. A crise do Estado de Direito liberal e a ascensão do populismo de direita no Brasil: injustiça fiscal e as "fake news" tributárias no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Populismo e o Estado de Direito*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023, p. 66-84.

MEIRA, Sílvio; POMPÉIA, Rosário. *A próxima democracia*: 32 teses para o futuro da política no mundo figital. 1. ed. Barueri: Amarilys, 2025.

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) – Departamento de Direito de Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

NUNES, Allan Titonelli. Propaganda negativa, mentira e desinformação. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 12, n. 2, jul./dez. 2022.

O GLOBO. Cármen Lúcia pede respeito e diz que agressões na campanha ferem a democracia: "Política não é violência". *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 set. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/09/24/carmen-lucia-pede-respeito-e-diz-que-agressoes-na-campanha-ferem-a-democracia-politica-nao-e-violencia.ghtml. Acesso em: 29 nov. 2024.

PRAZERES, Leandro. Como aliança entre Trump e big techs aumenta pressão sobre governo Lula e STF. *BBC News Brasil*, Brasília, 21 janeiro 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cx2k80ekl3ko. Acesso em: 30 jan. 2025.

SANTOS, Nina. A nova face das Big Techs: elas saíram das coxias e subiram no palco político global. *Le Monde Diplomatique* Brasil, 09 janeiro 2025. Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-nova-face-das-big-techs-elas-sairam-das-coxias-e-subiram-no-palco-politico-global/. Acesso em: 30 jan. 2025.

SOUZA, Carlos Affonso; TEFFÉ, Chiara Antonia Spadaccini de. Fake news e eleições: identificando e combatendo a desordem informacional. In: ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (eds.). *Fake news e regulação*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 177-190.

VOLPATTI, Leonardo; LIMA, Fabio Monteiro. O Congresso Nacional dos digitais influencers. *Congresso em Foco*, 11 out. 2018. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/ciencia-e-tecnologia/o-congresso-nacional-dos-digital-influencers/. Acesso em: 15 dez. 2024.

WAINBERG, Jacques A. *Influenciadores sociais*: o feitiço, a fama e a fé. Brasília: Edições do Senado Federal, 2021.

A DEMOCRACIA SOB CERCO: POLARIZAÇÃO, DESINFORMAÇÃO E A REAÇÃO À OFENSIVA AUTORITÁRIA NAS ELEIÇÕES DE 2026

DEMOCRACY UNDER SIEGE: POLARIZATION, DISINFORMATION AND THE REACTION TO THE AUTHORITARIAN OFFENSIVE IN THE 2026 ELECTIONS

Gustavo Westmann[1]

1 Doutor (PhD) em Relações Internacionais pela Universidade Jindal (JGU). Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr), em Política Internacional pela Universidade Luiss Guido Carli (Itália) e em Políticas Públicas pela Universidade de Berkeley (Estados Unidos). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Chefe da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Secretária-Geral da Presidência da República. Diplomata.

SUMÁRIO: Introdução. 1. As eleições de 2026 no Brasil. 2. Desinformação e os ataques ao processo democrático. 3. O resgate da democracia brasileira. Conclusão. Referências.

RESUMO: O texto analisa a crise contemporânea da democracia, marcada por insatisfação popular, avanço de regimes autoritários competitivos, polarização e erosão institucional, agravados pela desinformação digital e pelo uso político das redes sociais e da inteligência artificial. Argumenta que eleições livres, embora essenciais, não são suficientes para garantir o pleno exercício da democracia, que depende também de direitos humanos, inclusão social, redução das desigualdades e integridade da informação. Destaca que, no Brasil, as eleições de 2026 deverão ser marcadas pela memória dos ataques de 8 de janeiro de 2023, pela disseminação de *fake news* e pela radicalização política, representando um teste decisivo para a consolidação democrática no país. O texto defende que a proteção da democracia exige regulação responsável das plataformas digitais, educação midiática, fortalecimento institucional e cooperação internacional, além de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à desigualdade. Conclui que a democracia é um projeto ético e civilizatório em permanente construção, cuja sobrevivência dependerá do engajamento ativo de governos e da sociedade civil na defesa de seus valores fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Desinformação. Polarização. Autoritarismo. Eleições. Brasil.

ABSTRACT: The text analyzes the contemporary crisis of democracy worldwide and, more specifically, in Brazil, marked by public dissatisfaction, the rise of competitive authoritarian regimes, polarization, and institutional erosion, aggravated by digital disinformation and the political use of social media and artificial intelligence. It argues that free elections, although essential, are not sufficient to guarantee effective democracy, which also depends on human rights, social inclusion, the reduction of inequalities, and information integrity. It highlights that, in Brazil, the 2026 elections are likely to be shaped by the memory of the January 8, 2023 attacks, the spread of fake news, and political radicalization, representing a decisive test for democratic consolidation in the country. The text maintains that protecting democracy requires responsible regulation of digital platforms, media literacy, institutional strengthening, and international cooperation, as well as public policies aimed at combating poverty and inequality. It concludes that democracy is an ethical and civilizational project under constant

construction, whose survival will depend on the active engagement of governments and civil society in defending its fundamental values.

KEYWORDS: Democracy. Disinformation. Polarization. Authoritarianism. Elections. Brazil.

INTRODUÇÃO

A democracia está em crise. Na Europa, 48% dos jovens acreditam que a democracia está em risco (Tui Stiftung, 2025). Apenas 33% dos latino-americanos estão satisfeitos com o seu modelo atual (LAPOP, 2025).

Nações que pareciam ter aprendido com os horrores dos regimes autoritários no passado estão voltando a se distanciar das liberdades civis e políticas fundamentais. Enquanto isso, as "grandes" democracias seguem cada vez mais desacreditadas, envolvidas em crises econômicas, desigualdades crescentes, fragmentação política, problemas ambientais e questões migratórias, que sinalizam um novo ciclo conservador do capitalismo neoliberal.

Ao mesmo tempo em que a globalização ampliou fluxos de informação e integração econômica, também contribuiu para a difusão transnacional de estratégias autoritárias, refletidas, inclusive, na consolidação de regimes autoritários competitivos, nos quais eleições são mantidas, mas as condições de competição política são profundamente assimétricas.

De acordo com Diamond e Morlino (2005), o que deveria estar em discussão é a qualidade da democracia, não a democracia em si. Se a realidade tem demonstrado que processos eleitorais livres não são suficientes para proteger e assegurar o respeito aos direitos básicos do ser humano, a igualdade perante a lei, o bem-estar social, o pluralismo político e o controle popular dos governos eleitos, então as estruturas democráticas precisam ser fortalecidas e reforçadas, tornando-se mais transparentes, confiáveis e justas (Westmann, 2023).

As respostas aos desafios econômicos atuais devem residir na formação de um sistema econômico-financeiro capaz de realizar o desenvolvimento sustentável (nos seus três pilares), mais inclusivo e menos desigual. As respostas à crise sociocultural devem se basear no aprofundamento e na garantia dos direitos civis e sociais, especialmente para as populações mais vulneráveis, como pessoas afrodescendentes, povos indígenas, mulheres e comunidades LGBTQIA+, entre tantas outras. Todas essas respostas exigem tolerância, solidariedade e respeito à pluralidade, valores que parecem estar ficando fora de moda nos dias de hoje.

O pessimismo e a insatisfação com o estado das coisas oferecem terreno fértil para mensagens raivosas e ideias extremistas e antidemocráticas,

gerando polarizações que, por sua vez, se retroalimentam. Mas a democracia é resiliente. As demandas por igualdade, dignidade, redução da corrupção e proteção do meio ambiente, entre tantas outras, continuarão enquanto houver democracia.

No Brasil, embora a tentativa de golpe após as eleições de 2022 tenha desencadeado importantes desafios à nossa jovem democracia, ela também serviu para demonstrar a força de nossas instituições, para demonstrar que os cidadãos brasileiros querem que suas vozes sejam ouvidas. Esses desafios alertam, contudo, para o fato de que a luta contra o fascismo deve ser permanente e que precisamos aprofundar discussões sobre as razões que vêm fortalecendo o apelo por soluções autoritárias.

A rejeição ao pluralismo, pela retórica antissistêmica e pela construção de identidades políticas baseadas na exclusão, transforma o conflito político em antagonismo absoluto, inviabilizando o funcionamento democrático. Esse fenômeno tem contribuído para a normalização de discursos autoritários, acompanhados pela erosão da confiança social na democracia. A lógica amigo-inimigo substitui a competição democrática, enfraquecendo o compromisso com regras institucionais comuns.

O distanciamento da população brasileira em relação aos ideais democráticos, agravado pela persistência da desigualdade social, alimenta o desencanto político e a apatia cívica, tornando uma massa de brasileiros excluídos presa fácil de novas vozes que negam a política e que oferecem soluções negacionistas e intervencionistas, utilizando as redes sociais e as promessas da inteligência artificial para semear ódio e espalhar medo. Esses oportunistas distorcem dados e informações e atacam as instituições e a ciência, enaltecendo antigas hegemonias de maneira submissa e subserviente. Em contextos de frustração, soluções autoritárias passam a ser vistas como alternativas viáveis.

Segundo Dahl (2001), uma democracia consolidada depende de eleições livres e justas, liberdade de expressão, acesso a fontes alternativas de informação e autonomia associativa. No caso brasileiro, esses critérios continuam formalmente garantidos. No entanto, a efetividade dessas garantias depende da confiança social e do compromisso dos atores políticos com as regras democráticas, que estão sob ataque.

Júlia Neiva, diretora da Conectas, complementa Dahl ao enfatizar que "a democracia só existe plenamente se estiver ancorada na proteção de direitos humanos e socioambientais, no enfrentamento ao racismo e outras desigualdades, no enfrentamento à violência institucional, e na promoção da dignidade" (Conectas Direitos Humanos, 2025).

Desde o início de seu terceiro mandato, o Presidente Lula tem reforçado que a estabilidade democrática é inseparável do bem-estar social

e da integridade da informação, mantendo como prioridade o combate ao extremismo, à desinformação e aos ataques às instituições, especialmente após os eventos de 8 de janeiro de 2023 (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b).

As disputas eleitorais deste ano no Brasil serão pautadas por essas e outras ameaças, e seus resultados serão cruciais para o fortalecimento, ou desconstrução, do regime democrático vigente. Tudo indica que a extrema direita está bem-organizada e munida de recursos para enfrentá-las. Para fazer frente, as forças democráticas precisam se reinventar. Atores governamentais, movimentos rurais, urbanos, sindicais, feministas, LGBTQIA+ e da juventude terão que se unir, de maneira coesa, em torno de grandes desafios comuns e definir com maior clareza suas bandeiras de luta. A defesa da democracia talvez seja a principal delas neste ano.

1. AS ELEIÇÕES DE 2026 NO BRASIL

O ano de 2026 representará um teste crucial para a democracia mundial, com eleições importantes programadas em diversos países. Até o final do ano, mais de 1,5 bilhão de pessoas espalhadas por todos os continentes irão às urnas em disputas eleitorais em cerca de 60 países (Brasil, TSE, 2026).

Nos Estados Unidos, as eleições legislativas serão um prelúdio para a disputa presidencial de 2028, em um ambiente profundamente dividido e com a persistência de narrativas sobre fraude eleitoral. Na Índia, a maior democracia do mundo, as eleições ocorrerão sob o forte controle midiático e a erosão institucional promovida pelo governo Modi. Na América Latina, países como Colômbia e Peru também terão pleitos em um contexto regional de instabilidade.

No Brasil, as eleições gerais de 2026 ocorrerão em cenário marcado por forte polarização política, disputas de narrativas sobre a legitimidade do sistema eleitoral e memória recente de ataques às instituições democráticas. O pleito elegerá presidente da República, governadores, senadores, deputados federais e estaduais. Mais do que um evento periódico previsto na Constituição, as eleições de 2026 representam um momento decisivo para reafirmar o compromisso coletivo com o Estado Democrático de Direito no país.

Para tanto, espera-se que as eleições possam transcorrer com normalidade institucional e aceitação pacífica dos resultados, o que dependerá do compromisso das lideranças políticas com as regras do jogo, da atuação técnica e imparcial da Justiça Eleitoral e do engajamento da sociedade na defesa do Estado de Direito.

Como observa Norris (2011), a confiança eleitoral é tanto um fenômeno institucional quanto cultural. Além de mecanismos jurídicos e

tecnológicos, é necessária uma cultura política que valorize o pluralismo, o diálogo e o respeito às decisões majoritárias dentro dos limites constitucionais.

A influência dos ataques de 8 de janeiro de 2023 às sedes dos Três Poderes, em Brasília, será inevitável, uma memória recente de quando manifestantes invadiram e depredaram prédios públicos, contestando o resultado eleitoral. As investigações e julgamentos decorrentes desses atos envolveram autoridades civis e militares, além de lideranças políticas, em contexto que reforçou o papel das instituições judiciais como guardiãs da ordem constitucional, mas também intensificou questionamentos de parte da sociedade às suas decisões.

Levitsky e Ziblatt (2018) alegam que democracias contemporâneas geralmente não colapsam por meio de golpes militares clássicos, mas sofrem erosão gradual pela deslegitimação de instituições, pelo enfraquecimento das regras do jogo democrático e pela disseminação de desinformação. Esse diagnóstico ajuda a compreender o cenário brasileiro recente.

O sistema eleitoral brasileiro é reconhecido mundialmente por sua organização centralizada e uso de tecnologia eletrônica. O TSE é responsável por regulamentar campanhas, fiscalizar financiamento eleitoral e garantir a lisura do pleito. O voto é obrigatório para cidadãos entre 18 e 70 anos e facultativo para jovens de 16 e 17 anos, maiores de 70 e analfabetos.

Apesar da confiabilidade técnica reconhecida por auditorias nacionais e internacionais (Nicolau, 2020), o sistema eletrônico tornou-se alvo de ataques discursivos. A retórica de fraude, mesmo sem evidências, contribui para acentuar o que Norris (2011) denomina "déficit de confiança eleitoral", fenômeno em que a percepção pública sobre a integridade do sistema é afetada por campanhas de desinformação.

De forma mais estruturada, pode-se dizer que os ataques à democracia brasileira no contexto das eleições de 2026 deverão ocorrer em diversas dimensões, destacando-se a desinformação digital, a deslegitimação institucional e a radicalização e violência política.

O uso de redes sociais para espalhar notícias falsas sobre o funcionamento das urnas eletrônicas ou sobre decisões judiciais será um dos principais desafios. A ascensão da inteligência artificial generativa amplia o risco de produção de conteúdos manipulados (*deepfakes*), dificultando a distinção entre informação autêntica e fabricada.

De acordo com Wardle e Derakhshan (2017), a desinformação organizada é capaz de enfraquecer a confiança pública e de intensificar polarizações, sobretudo em períodos eleitorais. E a extrema direita já se mostrou mais hábil na instrumentalização dessa estratégia. O TSE vem firmando parcerias com plataformas digitais para monitorar conteúdos

enganosos, mas o volume e a velocidade de circulação das informações representam obstáculos consideráveis.

Ataques ao STF, ao TSE, a ministros da Corte e a políticos em geral configuram uma estratégia de enfraquecimento simbólico das instituições. Quando cidadãos e líderes políticos questionam reiteradamente a legitimidade de processos e decisões sem base factual, tendem a estimular a desconfiança sistêmica.

Também preocupam os episódios de violência política registrados nos últimos ciclos eleitorais. A radicalização pode gerar intimidação de eleitores e candidatos, além de protestos com potencial de ruptura institucional. A memória de 8 de janeiro reforça a necessidade de estratégias preventivas de segurança e educação cívica.

Defender a democracia não significa apenas garantir que a eleição ocorra no calendário previsto. Significa assegurar liberdade de imprensa, respeito às minorias, independência entre os poderes e cumprimento das decisões judiciais. A Constituição de 1988 estabelece bases sólidas para o Estado Democrático de Direito, e experiências recentes mostraram que nossas instituições estão preparadas para resistir a pressões, conter narrativas golpistas e responsabilizar os envolvidos em atos antidemocráticos. Sua efetividade, contudo, depende da atuação constante e responsável de líderes políticos e da vigilância cidadã (Westmann, 2023).

Sabemos que o Brasil mudou muito desde o início do processo de redemocratização. A melhoria do nível de escolaridade da população, associada à liberdade de expressão e à revolução nas tecnologias de informação e comunicação, permitiu que mais pessoas tivessem interesse e opiniões informadas sobre as decisões de política pública que as afetam e passassem a reivindicar participação direta nesses processos ou, pelo menos, justificativas mais bem fundamentadas e transparentes.

Em que pesem tais avanços, uma agenda de negação de direitos infelizmente se apossou da política e fez com que muitos sonhos fossem descartados. Mas quando se têm determinação política e o Estado fica de mãos dadas com a população, as mudanças acontecem. Para tanto, precisamos reforçar a confiança na democracia, e nos processos eleitorais, como único caminho viável para dar conta das assimetrias existentes no país.

2. DESINFORMAÇÃO E OS ATAQUES AO PROCESSO DEMOCRÁTICO

A integridade da informação é um elemento essencial para a defesa da democracia, especialmente em contexto de fortalecimento das tecnologias digitais e das redes sociais como principais meios de acesso à informação.

Em uma democracia, o pleno exercício da cidadania depende da circulação de informações corretas, confiáveis e transparentes, que permitam à população formar opiniões críticas, participar do debate público e tomar decisões conscientes. Quando a integridade da informação é comprometida, os fundamentos democráticos são colocados em risco, a começar pela própria votação nas urnas.

Não à toa, a expressão "liberdade de expressão não se confunde com liberdade de agressão" (Brasil, STF, 2021). ganhou ampla repercussão no Brasil. Notícias falsas, conteúdos manipulados e discursos enganosos podem distorcer a percepção da realidade, gerar desconfiança nas instituições e estimular a polarização social.

O impacto da desinformação é exponencializado pelo uso intensivo de plataformas digitais e aplicativos de mensagens privadas. Campanhas coordenadas de *fake news* desempenharam, e devem continuar desempenhando, papel relevante na radicalização política e na deslegitimação dos processos eleitorais no Brasil. Esse fenômeno foi definido por Wardle e Derakhshan (2017) como desordem informacional, um ecossistema no qual informações falsas, enganosas ou fora de contexto circulam de forma estratégica, visando influenciar comportamentos políticos e enfraquecer a confiança institucional, comprometendo o debate público racional e favorecendo a emergência de narrativas conspiratórias, incompatíveis com os pressupostos democráticos.

Essa desordem informacional, que se tornou uma das armas prediletas da extrema direita brasileira, vai da desinformação (falsidade intencional) à má-informação (distorção sem má-fé) e à informação maliciosa (verdade usada para causar dano), conformando a nova paisagem onde será travada a batalha pelos corações e mentes durante o processo eleitoral deste ano.

Para evitar desvios alarmantes e assegurar a legitimidade das eleições, a transparência na divulgação de dados, a segurança dos sistemas de votação e a comunicação clara por parte das instituições públicas são fundamentais. Mas isso não é suficiente. A defesa da democracia também depende da atuação responsável dos meios de comunicação, das plataformas digitais e dos próprios cidadãos. A checagem de fatos, o combate à manipulação informacional e a promoção da educação midiática são estratégias essenciais para fortalecer a integridade da informação. Ao desenvolver a capacidade crítica da população para avaliar fontes e conteúdos, reduz-se o impacto da desinformação no debate público.

Os desafios atuais são agravados pelo crescente uso da inteligência artificial, especialmente quando manipulada para fomentar discursos de ódio, desinformação, pornografia infantil, precarização do trabalho e violência contra mulheres, para citar apenas alguns exemplos.

Se nada for feito no curto prazo, a inteligência artificial aprofundará desigualdades como nunca visto e poderá ter consequências dramáticas para o futuro do mundo como o conhecemos. Essas novas tecnologias estão concentradas em poucos países, empresas e centros de pesquisa, enquanto quase 3 bilhões de cidadãos em nosso planeta ainda seguem desconectados do mundo digital.

O Congresso brasileiro vem discutindo uma política de atração de investimentos em centros de dados e um marco regulatório de inteligência artificial. Em 2025, o Brasil lançou o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), voltado à melhoria da qualidade de vida das pessoas por meio de serviços públicos mais ágeis e maior estímulo à geração de emprego e renda.

No que se refere à regulação das plataformas, ainda estamos longe de consensos. Enquanto alguns setores defendem a necessidade de responsabilização das empresas de tecnologia, outros mobilizam o discurso da liberdade absoluta de expressão. Seja como for, existe clara percepção entre as forças progressistas de que a ausência de qualquer forma de regulação tende a favorecer ambientes de radicalização e câmaras de eco,[2] prejudicando a democracia (Sunstein, 2018).

Na arena global, o Brasil apoia diversas iniciativas de regulação da inteligência artificial e das plataformas digitais, mas defende que nenhuma delas substitui a universalidade das Nações Unidas para uma governança internacional que seja inclusiva e orientada ao desenvolvimento, à diversidade de trajetórias nacionais e à garantia de que a inteligência artificial fortaleça a democracia, a coesão social e a soberania dos países (Brasil, 2026), preferencialmente com base no Pacto Digital Global, aprovado em 2024.

A regulamentação das chamadas "*Big Techs*" faz parte desse processo, pois está diretamente ligada ao imperativo de salvaguardar os direitos humanos na esfera digital, promover a integridade da informação e proteger as indústrias criativas de nossos países.

O modelo atual de negócios dessas empresas depende da exploração de dados pessoais, da renúncia do direito à privacidade e da monetização de conteúdos que amplificam a radicalização política, de modo que o regime de governança dessas tecnologias definirá quem participa, quem é explorado e quem ficará à margem desse processo (Brasil, 2026).

O fenômeno da desinformação atingiu patamares industriais no Brasil, especialmente a partir das eleições de 2018 e de 2022 e dos eventos subsequentes de 8 de janeiro de 2023. Estudos demonstram a existência de redes organizadas, muitas vezes financiadas por empresários aliados a

2 A teoria da comunicação oferece ferramentas para entender o novo ambiente. Os conceitos de "câmara de eco" (Sunstein, 2017) e "bolha filtro" (Pariser, 2011) explicam como algoritmos de plataformas digitais isolam indivíduos em realidades informacionais homogêneas, reforçando vieses e radicalizando posições.

setores políticos, para a produção e disseminação viral de conteúdo falso via aplicativos de mensagem, como o WhatsApp, e redes sociais (Mendonça; Rúbim, 2021).

Essas campanhas exploram ansiedades sociais, medos e preconceitos, utilizando-se de linguagem emocional e apelo à identidade grupal. Temas como urnas eletrônicas, corrupção, pautas morais e religiosas deverão ser os principais vetores. A desinformação não busca convencer pelo argumento, mas intoxicar o ambiente, semear a desconfiança generalizada e paralisar a capacidade de julgamento.

A resposta institucional no Brasil a esses ataques tem oscilado. Por um lado, houve avanços, como a atuação mais enérgica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em parceria com plataformas e agências de *fact-checking*, e a Lei n. 14.197/2021, que tipifica a disseminação massiva de conteúdo inverídico. Por outro, persistem a lentidão do sistema judicial, as limitações técnicas para monitorar mensagens criptografadas, a resistência política de setores que se beneficiam da desordem e a própria descrença de parte da população nas instituições de verificação, vistas como "partidárias".

Da invasão russa à Ucrânia, justificada por um mar de desinformação, aos ataques ao Capitólio nos EUA em 2021, fica claro que a integridade da informação é um bem público global e um pilar da segurança nacional no século XXI. Estados autoritários utilizam a desinformação como ferramenta de política interna e externa, buscando semear discórdia nos regimes democráticos, desacreditar o modelo e promover narrativas favoráveis aos seus regimes (Freedman, 2022). Esse é um conflito assimétrico, de baixo custo e alto impacto, que explora as brechas abertas pelas próprias liberdades democráticas.

O combate eficaz à desinformação exige uma abordagem multidisciplinar que envolva regulação inteligente, alfabetização midiática em escala nacional e pressão social sobre as plataformas para maior transparência algorítmica e responsabilização (Benkler *et al*., 2018).

3. O RESGATE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O que podemos fazer para fortalecer a democracia? De acordo com o Presidente Lula, precisamos acordar todo dia e repetir essa pergunta e militar, reunindo novos atores sociais para se organizarem em defesa da democracia (Brasil, 2025a). Por que permitimos que a extrema direita crescesse com a força que está crescendo? É virtude deles ou é incompetência das forças progressistas? Onde estão os erros da democracia como a conhecemos?

Antes de procurar a virtude do extremismo de direita, é preciso procurar os erros que a democracia cometeu até agora (Brasil, 2025b). Trata-

se de tarefa difícil, mas da qual depende o sucesso das forças progressistas no presente e no futuro.

No Brasil, os desafios à democracia envolvem múltiplas e complexas variáveis, em grande parte associadas às próprias dinâmicas internas do país, sua estrutura política, o abismo social, as tradições, os racismos, a frágil cultura de planejamento e um elitismo reativo a mudanças e inovações que possam impactar os injustificados benefícios de poucos. A isso se somam sucessivos escândalos de corrupção, instabilidades políticas e resultados econômicos inconsistentes.

O "abismo" entre cidadãos dificulta a representação política dos mais pobres e a concretização da igualdade de direitos, levando à desilusão democrática e à erosão da confiança nas instituições.

Mas não podemos atribuir à democracia os grandes problemas de nossa nação. Não é a democracia que gera corrupção. Não é a democracia que gera pobreza. Não é a democracia que gera desigualdade. Muito pelo contrário. São esses problemas estruturais que criam obstáculos ao exercício da democracia.

A pobreza e a desigualdade são inimigas da democracia, não consequências dela. Por isso mesmo, democracias sólidas precisam ir além das eleições nas urnas, garantindo dignidade e direitos socioambientais. Enquanto houver fome, populações em situação de vulnerabilidade não serão capazes de exercer plenamente seus direitos políticos e sociais.

O fortalecimento da democracia brasileira depende, portanto, do enfrentamento ativo das desigualdades sociais para garantir que todos os cidadãos tenham voz e oportunidades, tornando a democracia "substantiva" e não apenas formal. Depende, ainda, da ampliação dos esforços para o combate à fome. O Plano Brasil Sem Fome, por exemplo, integra ações intersetoriais, incluindo o Bolsa Família e apoio à agricultura familiar, com foco no acesso à renda e cidadania, nutrição saudável e mobilização social. Em julho de 2025, o Brasil saiu novamente do Mapa da Fome da ONU. O desafio é fazer essas informações chegarem à ponta, aos cidadãos comuns, sem distorções.

Em escala global, a defesa da democracia requer cooperação internacional robusta e inovadora. Iniciativas têm surgido em múltiplos níveis. A União Europeia aprovou o "Código de Práticas sobre Desinformação" e a Lei de Serviços Digitais, que impõe obrigações rigorosas de transparência e gestão de risco às grandes plataformas (UE, 2022). Organizações plurilaterais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), passaram a incluir a resiliência à desinformação em suas agendas de segurança. Na ONU, o Pacto Digital Global representou avanço importante, ao criar um futuro digital aberto, seguro e inclusivo para todos. Focado em governança

de inteligência artificial, redução da exclusão digital e proteção de direitos humanos, o Pacto visa conectar a população mundial e combater a desinformação até 2030 (ONU, 2024).

Em julho de 2025, os líderes Lula (Brasil), Gabriel Boric (Chile), Pedro Sánchez (Espanha), Gustavo Petro (Colômbia) e Yamandú Orsi (Uruguai) selaram uma aliança internacional em defesa da democracia, com o objetivo de criar uma frente comum contra a ascensão do autoritarismo, o extremismo de direita e os desafios à ordem democrática global (Brasil, 2025b).

Paralelamente, redes transnacionais de *fact-checkers* (como a International Fact-Checking Network – IFCN), organizações de defesa da democracia e diversos centros de pesquisa monitoram ameaças, compartilham melhores práticas e fazem *advocacy* por políticas públicas alinhadas aos princípios democráticos.

A construção de um consenso regulatório global esbarra, no entanto, em obstáculos estruturais, que incluem visões radicalmente antagônicas sobre soberania, a exemplo do modelo chinês de "governança da internet soberana" versus o modelo multissetorial ocidental, concepções divergentes sobre liberdade de expressão e a dificuldade de atribuição de ataques de desinformação patrocinados por grupos de interesse e mesmo por Estados, que muitas vezes operam por meio de intermediários (Deibert; Rohozinski, 2023).

O avanço do autoritarismo no mundo contemporâneo manifesta-se tanto em regimes explicitamente não democráticos quanto em democracias formais que adotam práticas autoritárias. Diante desse cenário, a defesa da democracia deve ser concebida como um projeto permanente, envolvendo Estados, sociedade civil, universidades e meios de comunicação.

Assim como em grande parte do mundo, no Brasil a resistência democrática passa necessariamente pelo fortalecimento da informação de qualidade, da educação cívica e das instituições. Isso envolve investimentos nas capacidades críticas dos cidadãos, fortalecimento da independência e do pluralismo da mídia e garantias de que instituições-chave, como as eleitorais, tenham credibilidade pública inabalável. A defesa transnacional deve ser um complemento para o fortalecimento democrático doméstico.

A participação ativa da sociedade civil, da imprensa e de instituições acadêmicas desempenha papel central na fiscalização do poder e na promoção de debate público qualificado. A educação midiática e o fortalecimento da cultura democrática são, assim, elementos estratégicos para enfrentar ataques baseados em desinformação.

Nossas sociedades estarão sob constante ameaça sem regulação das plataformas digitais e das "*Big Techs*". Conforme já dito, liberdade de expressão não se confunde com liberdade de agressão. As redes digitais

não são uma terra sem lei em que é possível atentar impunemente contra a democracia, incitar o ódio e a violência. A experiência brasileira mostra que o equilíbrio entre os poderes constituídos, a resiliência e o fortalecimento das instituições são cruciais.

Defender a democracia é uma tarefa de governos, sociedade civil, estudantes, trabalhadores, parlamentares, empreendedores, jovens, mulheres, pessoas afrodescendentes e povos indígenas. É uma tarefa que exige desprendimento e compromisso dos atores públicos. O afastamento das bases populares apenas abrirá mais espaços para o extremismo e o autoritarismo.

CONCLUSÃO

Os ataques à democracia nos dias de hoje são multifacetados e exploram as vulnerabilidades das próprias sociedades abertas. O caso brasileiro ilustra como a combinação de um ecossistema de informação envenenado, uma polarização tóxica alimentada por atores políticos e sociais e a ascensão de um projeto de poder de extrema direita com traços autoritários pode levar a questionamentos alarmantes sobre nossa jovem democracia.

A batalha pela democracia no século XXI será, em larga medida, uma batalha pela integridade do espaço informacional. Sem uma base comum de fatos verificáveis, não há possibilidade de deliberação racional, *accountability* ou confiança social. As eleições de 2026 no Brasil e no mundo oferecerão um diagnóstico crucial da capacidade de resistência das instituições democráticas a tantas pressões constantes.

A defesa da democracia não pode ser apenas reativa ou técnica. Exige uma reconexão mais ampla com os valores democráticos. Isso implica investimentos massivos em educação para a cidadania digital, o fortalecimento de um jornalismo independente e de qualidade, o apoio robusto a uma sociedade civil vibrante e a reforma das instituições políticas para que recuperem a representatividade e a capacidade de entregar soluções. No caso brasileiro, trata-se de projeto de longo prazo e profundamente político, que deve vir acompanhado de políticas públicas efetivas voltadas à redução das desigualdades e ao combate à corrupção no curto prazo. A alternativa, como a história nos ensina, é o aprofundamento da regressão autoritária, em que a força prevalece sobre o diálogo e a verdade se torna refém do poder.

Mais do que um regime político, a democracia deve ser compreendida como um projeto ético e civilizatório em permanente construção. O caminho é árduo e os riscos são reais. As eleições de 2026 serão um marco crucial nessa jornada. A história não tem um fim predeterminado. O futuro da democracia dependerá, em última instância, da capacidade de suas defensoras

e seus defensores de compreender a natureza das novas ameaças e de reagir com a mesma criatividade e determinação com que são executadas.

REFERÊNCIAS

ALBERTAZZI, Daniele; MCDONNELL, Duncan (eds.). *Populists in power*. London: Routledge, 2022.

ANDERSON, C. W.; BELL, Emily; SHIRKY, Clay. *Jornalismo pós-industrial*: adaptação aos novos tempos. São Paulo: Editora Schwarcz, 2014.

ARAL, Sinan. *The hype machine*: how social media disrupts our elections, our economy, and our health – and how we must adapt. New York: Currency, 2020.

BENETTI, Marcia; MARÔPO, Lídia. A máquina de fake news: um estudo sobre desinformação e WhatsApp no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, v. 43, n. 2, p. 45-68, 2020.

BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Hal. *Network propaganda*: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. New York: Oxford University Press, 2018.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Governo Federal. *Discurso do presidente Lula na Cúpula sobre o Impacto da Inteligência Artificial (IA*). [Brasília, DF]: Planalto, 19 fev. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/discurso-do-presidente-lula-na-cupula-sobre-o-impacto-da-inteligencia-artificial-ia. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Governo Federal. *Discurso do presidente Lula em encontro com representantes da sociedade civil no Chile*. Brasília, DF: Planalto, 21 jul. 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/07/discurso-do-presidente-*lula*-em-encontro-com-representantes-da-sociedade-civil-no-chile. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Governo Federal. *Lula*: "Somente a democracia será capaz de reconstruir o multilateralismo". Brasília, DF: Planalto, 24 set. 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/09/lula-201csomente-a-democracia-sera-capaz-de-reconstruir-o-multilateralismo201d. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Eleições no mundo*: temporada de 2026 já está aberta. Brasília, DF: TSE, 16 jan. 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Janeiro/eleicoes-no-mundo-temporada-de-2026-ja-esta-aberta. Acesso em: 9 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Plenário aceita denúncia da PGR contra deputado federal Daniel Silveira por ameaças à Corte*. Brasília: STF, 28 abr. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464956&ori=1. Acesso em: 9 mar. 2026.

BUCKINGHAM, David. *The media education manifesto*. Cambridge: Polity Press, 2019.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura*: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Em discurso na ONU, Lula defende democracia para combater desigualdades e multilateralismo. *Conectas Direitos Humanos*, São Paulo, 25 set. 2025. Disponível em: https://conectas.org/noticias/em-discurso-na-onu-lula-defende-democracia-para-combater-desigualdades-e-multilateralismo/. Acesso em: 9 mar. 2026.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DEIBERT, Ronald; ROHOZINSKI, Rafal. The geopolitics of cyberspace after Snowden. In: CARR, Madeline (ed.). *Cyberspace and international relations*. Berlin: Springer, 2023, p. 101-118.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

DIJKHUISEN, Marlies; MEIJDERS, Annemarie. Russian interference in European elections: a comparative analysis. *Journal of European Integration*, v. 42, n. 5, p. 725-741, 2020.

FIORINA, Morris P. *Unstable majorities*: polarization, party sorting, and political stalemate. Chicago: Hoover Institution Press, 2017.

FREEDMAN, Lawrence. *Command*: the politics of military operations from Korea to Ukraine. London: Penguin, 2022.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World*. Washington, 2023.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GALEOTTI, Mark. *Russian political war*: moving beyond the hybrid. London: Routledge, 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. *Democracy and prosperity*: reinventing capitalism through a turbulent century. Princeton: Princeton University Press, 2021.

LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT – LAPOP. *About AmericasBarometer*. Nashville: Vanderbilt University; Center for Global Democracy, 2025. Disponível em: https://www.vanderbilt.edu/lapop/about-americasbarometer.php. Acesso em: 9 mar. 2026.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. *Competitive authoritarianism*: hybrid regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, v. 26, n. 7, 2019.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; RÚBIM, Lídia C. (org.). *Comunicação e política na era da pós-verdade*. Salvador: EDUFBA, 2021.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

MUDDE, Cas. *A ultradireita hoje*. São Paulo: Contexto, 2019.

NICOLAU, Jairo. *O sistema eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NORRIS, Pippa. *Democratic deficit*: critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *O fenômeno da extrema-direita no Brasil*: análise eleitoral e social. São Paulo: Contexto, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Pacto Digital Global*. New York: United Nations, 2024. Disponível em: https://www.un.org/global-digital-compact. Acesso em: 9 mar. 2026.

PARISER, Eli. *O filtro invisível*: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. #*Republic*: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University Press, 2017.

TUI STIFTUNG. *Young Europe 2025*: youth study from TUI Stiftung. Berlin: Tui Stiftung, 2025, p. 85. Disponível em: https://www.tui-stiftung.de/wp-content/uploads/2025/07/20250708_YouGov_Ergebnisbericht_TUI_Stiftung_Junges_Europa_2025_EN.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

UNIÃO EUROPEIA – UE. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 – Lei dos Serviços Digitais. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 277, p. 1-102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32022R2065. Acesso em: 9 mar. 2026.

V-DEM INSTITUTE. *Democracy Report*. Gothenburg: University of Gothenburg, 2023.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder*: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

WESTMANN, Gustavo. *Pela Democratização da Política Externa Brasileira*. São Paulo: Contexto, 2023.

O ESPECTRO ALGORÍTMICO NO PROCESSO ELEITORAL: A EROSÃO DA VONTADE POPULAR NA ERA DO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA E A NECESSÁRIA REAFIRMAÇÃO DA SUBSTÂNCIA POLÍTICA

THE ALGORITHMIC SPECTRUM IN THE ELECTORAL PROCESS: THE EROSION OF POPULAR WILL IN THE AGE OF SURVEILLANCE CAPITALISM AND THE NECESSARY REAFFIRMATION OF POLITICAL SUBSTANCE

Carlos Affonso Leony Neto[1]
Guilherme Calmon Nogueira da Gama[2]
Catia de O. B. Affonso Leony[3]

1 Pós-doutorando em Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Especialista em Pós-Graduação em Direito Imobiliário pela UNESA. Bacharel em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Diretor Jurídico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Professor da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (FESUDEPERJ), do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), da UNESA e do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (CEPED-UERJ).

2 Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Penal pela Universidade de Brasília (UnB). Professor titular de Direito Civil da UERJ e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec). Professor permanente do PPGD da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF/RJ-ES). Desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ). Coordenador da Rede de Juízes de Enlace para a Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. Acadêmico fundador da Academia Brasileira de Direito Civil (ABDC).

3 Doutoranda em História do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em Educação pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Bacharel em Pedagogia e História pela Universidade Gama Filho (UGF). Especialista em Psicopedagogia Clínica pela UGF e em Saúde Mental e Desenvolvimento Humano pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

SUMÁRIO: Introdução. 1. A erosão da transparência e da soberania nas decisões políticas. 1.1. As pessoas pensam e decidem. Só que não! O poder da predição: eu sabia que você ia fazer isso. 1.2. Genealogia da manipulação: do panóptico ao poder instrumentário. 1.3. O fenômeno do candidato espectral. 1.4. Lacunas regulatórias e a urgência da ação. 2. A crítica aos modelos regulatórios atuais (moderação de conteúdo). Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo investiga a crise contemporânea da representação política sob a égide do capitalismo de vigilância. Argumenta-se que a extração massiva de dados pessoais e a modelagem comportamental permitem a construção de "candidatos espectrais", entidades algorítmicas que refletem as preferências individuais de cada eleitor, esvaziando o debate programático e a formação genuína da vontade popular. Mediante uma metodologia qualitativa que dialoga com a teoria crítica contemporânea e com doutrinas clássicas sobre poder, propaganda e manipulação, analisa-se a insuficiência dos marcos regulatórios atuais, centrados predominantemente na moderação de conteúdo. Como resultado, propõe-se um mecanismo inovador de regulação e responsabilização (*accountability*), a exigência do depósito prévio, perante a Justiça Eleitoral, de uma plataforma política vinculante, composta por posições ideológicas, promessas de governo e planos de ação, como forma de restaurar a materialidade do debate democrático e criar um anteparo efetivo à manipulação comportamental. O trabalho conclui que a defesa da democracia na era digital exige uma mudança de paradigma, do controle reativo do conteúdo para a regulação proativa das estruturas e dos modelos de negócio que ameaçam a integridade do processo político.

PALAVRAS-CHAVE: Capitalismo de vigilância. Análise preditiva. Algoritmocracia. Representação política. Direito Eleitoral. Regulação de plataformas. *Accountability*. Democracia digital.

ABSTRACT: This article investigates the contemporary crisis of political representation under the aegis of surveillance capitalism. It is argued that the massive extraction of personal data and behavioral modeling allow for the construction of "spectral candidates", algorithmic entities that reflect the individual preferences of each voter, thereby emptying programmatic debate and the genuine formation of the popular will. Through a qualitative methodology that dialogues with contemporary critical theory and classic

works on power, propaganda, and manipulation, the insufficiency of current regulatory frameworks, predominantly focused on content moderation, is analyzed. As a result, an innovative mechanism for regulation and *accountability* is proposed: the requirement of a prior deposit, before the Electoral Justice, of a binding political platform, composed of ideological positions, government promises, and action plans, as a way to restore the materiality of democratic debate and create an effective shield against behavioral manipulation. The work concludes that the defense of democracy in the digital age demands a paradigm shift, from reactive content control to proactive regulation of the structures and business models that threaten the integrity of the political process.

KEYWORDS: Surveillance capitalism. Predictive analytics. Algorithmocracy. Political representation. Electoral law. Platform regulation. Accountability. Digital Democracy.

INTRODUÇÃO

A democracia liberal surgiu e foi construída sobre a premissa de um cidadão racional, capaz de formar sua própria opinião e de participar de um debate público informado. Contudo, o ecossistema digital contemporâneo, longe de realizar a promessa de uma ágora global, construiu uma arquitetura de extração de dados e influência que corrói sistematicamente esses pilares. A crise de confiança nas instituições democráticas não é um fenômeno recente, mas o agravamento de uma condição latente, agora acelerada pela tecnologia. A questão que se coloca não é mais apenas a da mentira (*fake news*), mas a da dissolução da própria noção de um substrato comum para o debate público e a formação da vontade coletiva, atravessando uma crise de legitimidade sem precedentes, erodida por uma confluência de forças que desafiam seus alicerces.

Predição é poder. Não um poder ruidoso ou ostensivo, mas aquele que se infiltra nos interstícios da vida comum de maneira sub-reptícia. A tecnologia preditiva, celebrada como promessa de racionalidade e progresso, cresceu até se confundir com o próprio ambiente social. Tornou-se ordinária, quase entediante, e exatamente por isso tão eficaz. Age sem pedir licença, moldando comportamentos e expectativas enquanto dirigimos pelas ruas, escolhemos o que comprar, aprendemos, votamos, buscamos um diagnóstico médico, conversamos, assistimos a uma série numa plataforma de *streaming* ou tentamos ganhar a vida na atividade laboral. Seu efeito raramente se anuncia. Ela se deixa sentir na recomendação que aparece "por acaso", no crédito que se concede ou se nega, no risco que se atribui, na suspeita que

se antecipa. Mesmo quando se afasta da legalidade, ou talvez sobretudo aí, a lógica preditiva permanece operando, classificando, hierarquizando, antecipando. O que está em jogo não é apenas eficiência ou conveniência, mas a lenta naturalização de decisões automatizadas que passam a organizar o mundo antes mesmo que possamos percebê-las como escolhas. Afinal: é possível afirmar que a vontade humana vem sendo manipulada pela tecnologia preditiva? Nesse contexto, como assegurar a livre e espontânea manifestação de vontade da pessoa humana, inclusive na sua condição de eleitor?

Em um cenário de crescente polarização e desconfiança institucional nos cenários nacional e internacional, a ascensão da inteligência artificial (IA) e do capitalismo de vigilância[4] representa não apenas mais um desafio, mas uma reconfiguração do próprio terreno onde a política é disputada. Este artigo investiga como a extração massiva de dados comportamentais e a sua utilização em sofisticados modelos de predição e manipulação estão esvaziando o conceito de representação política, dando origem a um novo fenômeno que aqui se denomina "candidato espectral". Sustenta-se que a substância da democracia vem sendo desfigurada por uma modalidade insidiosa de poder, que age sorrateiramente, à margem da visibilidade institucional, trocando a pluralidade do diálogo coletivo por um eco digital moldado por algoritmos, que apenas reiteram convicções preexistentes. Como adverte Shoshana Zuboff, estamos diante de um "poder instrumentário, que conhece e molda o comportamento humano em prol de interesses alheios" (Zuboff, 2021, p. 22), uma força que exige, para a sua própria defesa, a reafirmação da soberania do cidadão. A própria natureza dialógica da mente humana que, segundo Ivana Marková (2003, p. 1), é a capacidade de "conceber, criar e comunicar sobre realidades sociais em termos de, ou em oposição a, uma alteridade", é sequestrada de forma velada por um sistema que atomiza o indivíduo e dissolve a relação fundamental entre o Eu e o Outro.

Ainda de maneira bastante incipiente, sem refletir a imagem espectral do candidato que cada eleitor deseja ver, a reeleição de Barack Obama nos Estados Unidos da América, em 2012, costuma ser lembrada como um marco do uso político da predição. Não se tratava apenas de falar com eleitores, mas

4 "1. Uma nova ordem econômica que reivindica a experiência humana como matéria-prima gratuita para práticas comerciais dissimuladas de extração, previsão e vendas; 2. Uma lógica econômica parasítica na qual a produção de bens e serviços é subordinada a uma nova arquitetura global de modificação de comportamento; 3. Uma funesta mutação do capitalismo marcada por concentrações de riqueza, conhecimento e poder sem precedentes na história da humanidade; 4. A estrutura que serve de base para a economia de vigilância; 5. Uma ameaça tão significativa para a natureza humana no século XXI quanto foi o capitalismo industrial para o mundo natural nos séculos XIX e XX; 6. A origem de um novo poder instrumentário que reivindica domínio sobre a sociedade e apresenta desafios surpreendentes para a democracia de mercado; 7. Um movimento que visa impor uma nova ordem coletiva baseada em certeza total; 8. Uma expropriação de direitos humanos críticos que pode ser mais bem compreendida como um golpe vindo de cima: uma destituição da soberania dos indivíduos" (Zuboff, 2021, p. 14).

de decidir se falar com eles influenciaria a votar de modo desfavorável. A campanha *Obama for America* operou a partir de modelos capazes de estimar quais indivíduos poderiam ser persuadidos positivamente por um contato, uma ligação telefônica, uma visita, um panfleto, um anúncio na televisão, e quais tenderiam a reagir de forma adversa à simples tentativa de convencimento. A predição, nesse contexto, não orientava o discurso, mas o silêncio. Ela delimitava onde agir e, sobretudo, onde não agir. Ao ser aplicada em escala, especialmente em Estados indefinidos quanto à vitória do Partido Democrata ou do Partido Republicano, essa lógica passou a guiar decisões estratégicas voltadas a milhões de eleitores, redefinindo o próprio sentido de campanha eleitoral. O resultado foi eloquente: mais eleitores foram mobilizados a favor de Obama do que seria possível por meio das técnicas tradicionais de segmentação. O que ali se esboçava não era um experimento isolado, mas um novo padrão. A campanha *Hillary for America*, em 2016, já se organizava sob a expectativa de empregar a mesma engrenagem preditiva. O convencimento político deixava de ser uma arte de massas para se tornar um exercício de cálculo, no qual a antecipação do comportamento passa a preceder, e, em certa medida, substituir, o debate público (Siegel, 2017, p. 7).

O problema central que este trabalho enfrenta é a erosão da autonomia da pessoa do eleitor em um ecossistema informacional dominado por algoritmos. Questiona-se como o modelo de negócio do capitalismo de vigilância, ao permitir a predição e a modificação do comportamento humano em escala massiva, corrói o processo eleitoral e, por via de consequência, a substância da representação política? E de que forma o Direito pode intervir para reafirmar a integridade do mandato e a soberania popular para além da moderação reativa de conteúdo?

A capacidade de microssegmentar a população em níveis psicográficos e de adaptar mensagens políticas em tempo real para cada indivíduo cria uma assimetria de poder radical entre quem manipula e quem é manipulado. O "candidato espectral" não é uma pessoa, mas uma projeção algorítmica que espelha os desejos, medos e preconceitos de cada eleitor, tornando-se um receptáculo perfeito para a projeção de suas expectativas. Esse processo, que Zuboff (2021, p. 166) denomina "ciclo de despossessão", transforma a eleição de um ato de escolha consciente em um exercício de reconhecimento de padrões, no qual o eleitor é levado a "escolher" aquilo que o algoritmo já determinou que ele deseja. Essa dinâmica é agravada pela "racionalização" do jornalismo, como aponta Simon (2025), na qual a lógica da eficiência e da calculabilidade algorítmica reconfigura os processos de *gatekeeping*,[5] muitas

5 *Gatekeeping* é o ato de controlar, restringir ou filtrar o acesso a informações, espaços, oportunidades ou grupos, geralmente exercido por quem detém algum tipo de poder ou autoridade, com o objetivo de definir quem pode ou não participar, opinar ou se beneficiar de determinado contexto.

vezes em detrimento dos valores democráticos tradicionais. A questão que se impõe é: como pode haver representação política autêntica quando o representante é uma construção fluida e o representado é um alvo de manipulação contínua e silente?

A justificativa para essa investigação reside na ameaça existencial que esse novo paradigma representa para a democracia. A integridade do processo eleitoral, a confiança nas instituições e a própria possibilidade de um debate público racional estão em jogo. Como destacam George e Klaus (2026, p. 5), "a intersecção entre IA e democracia é um campo complexo e de alto risco, onde a inação regulatória pode levar a consequências sistêmicas para a governança democrática". A pesquisa de Chua *et al.* (2025, p. 2) corrobora essa preocupação, demonstrando empiricamente que "a adoção de tecnologias de IA por regimes não democráticos está associada a um declínio nos níveis de democracia, sugerindo uma complementaridade tecnológica que favorece o controle autoritário". Este artigo busca, portanto, não apenas diagnosticar o problema, mas também propor um caminho a seguir, um mecanismo de proteção e de promoção que possa restaurar o equilíbrio de poder e reafirmar os valores democráticos. A relevância da ideia transcende ciclos eleitorais específicos. Trata-se de investigar uma mudança estrutural na forma como o poder político é disputado e legitimado, com implicações diretas para a perenidade do Estado Democrático de Direito. A urgência reside na aceleração do fenômeno: enquanto as técnicas de propaganda do século XX operavam em escala nacional e com velocidade lenta, os algoritmos atuais operam em escala individual e em tempo real. O eleitor, em sua individualidade, é o alvo em seu âmago. Sem uma resposta jurídica e institucional adequada, corre-se o risco de que a democracia se torne um ritual vazio, uma peça de teatro em que os atores seguem um roteiro escrito por inteligências não humanas, com consequências imprevisíveis a curto e longo prazo quanto ao destino da civilização humana.

O objetivo geral deste trabalho é analisar criticamente o impacto do capitalismo de vigilância e da IA no processo eleitoral e na representação política. Como objetivos específicos, busca-se: (i) realizar uma genealogia da manipulação política, desde a propaganda clássica de Bernays até a "guerra cognitiva" (Mansur, 2025, p. 4); (ii) conceituar e analisar o fenômeno do "candidato espectral"; (iii) identificar as lacunas regulatórias que permitem a proliferação dessas práticas; e (iv) propor um novo mecanismo regulatório, o "Depósito de Plataforma Vinculante" (DPV), a chamada "Âncora de Realidade", como forma de restaurar a integridade do processo democrático. Ao fazer isso, espera-se contribuir para um debate urgente e necessário sobre o futuro da democracia na era digital.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-conceitual e exploratória, utilizando-se do método lógico-dedutivo. A construção do argumento se dará a partir de uma revisão bibliográfica crítica e interdisciplinar, que estabelece um diálogo entre a teoria política clássica e contemporânea, a filosofia da tecnologia, os estudos de mídia, a Ciência da Computação e o Direito. O objetivo não é apenas descrever um fenômeno, mas interpretá-lo à luz de um arcabouço teórico robusto, capaz de revelar suas implicações mais profundas para a democracia.

O tipo de pesquisa é, portanto, uma análise de cunho ensaístico e propositivo. Partindo de um diagnóstico crítico da realidade, busca-se construir uma nova compreensão do problema e, a partir dela, formular uma proposta de intervenção. A pesquisa não se limita a uma análise empírica de casos específicos, embora se utilize de exemplos e estudos de caso para ilustrar e fundamentar a argumentação. O foco principal é a construção de um modelo teórico que explique a lógica subjacente ao fenômeno do "candidato espectral" e que justifique a necessidade de uma nova abordagem regulatória.

O corpus de análise é composto por um conjunto de obras e artigos seminais que formam a base teórica desta investigação. A análise se estrutura em torno de quatro eixos principais: (i) a genealogia do poder e da manipulação, com base nas obras de Michel Foucault (*Vigiar e Punir*), Hannah Arendt (*Origens do Totalitarismo*), Gustave Le Bon (Psicologia das Massas) e Edward Bernays (Propaganda); (ii) a crítica ao capitalismo de vigilância e à tecnologia, fundamentada em Shoshana Zuboff (*A Era do Capitalismo de Vigilância*), Yuval Noah Harari (*Sapiens, Homo Deus, 21 Lições para o Século 21 e Nexus*) e Ray Kurzweil (A Singularidade Está Próxima); (iii) a teoria da dialogicidade e das representações sociais, com base em Ivana Marková (Dialogicality and Social Representations e Mente Dialógica); e (iv) a análise das implicações da IA para a democracia, com base nos artigos recentes de Md Abul Mansur, Yuval Rymon, Chua *et al.*, Emilio Ferrara, entre outros. A seleção desse corpus buscou combinar obras clássicas, que oferecem um fundamento teórico sólido, com a literatura mais recente sobre o tema, que traz a análise para o contexto contemporâneo.

Os procedimentos analíticos consistirão em: (i) leitura aprofundada e fichamento das obras selecionadas; (ii) identificação e sistematização dos conceitos-chave de cada autor; (iii) construção de pontes conceituais entre os diferentes eixos teóricos, demonstrando como as ideias de Foucault sobre o panóptico, por exemplo, se conectam com o conceito de poder instrumentário de Zuboff e com a dissolução da ontologia Ego-Alter de Marková; (iv) aplicação desse arcabouço teórico para a análise do fenômeno do "candidato espectral"; e (v) elaboração da proposta do "Depósito de Plataforma Vinculante" como resposta lógica e fundamentada aos problemas identificados. A argumentação

será desenvolvida de forma contínua e progressiva, tecendo os diferentes fios teóricos em uma análise coesa e original.

1. A EROSÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA SOBERANIA NAS DECISÕES POLÍTICAS

A análise do impacto da IA no processo democrático atrai complexa teia de poder, manipulação e controle, cujas raízes se aprofundam na história das técnicas de governança e persuasão. Para compreender a magnitude do desafio contemporâneo, é imperativo traçar uma genealogia da manipulação, desde as suas formas mais primitivas até a sua encarnação algorítmica atual. Esta seção se dedica a essa tarefa, para, em seguida, conceituar o fenômeno do "candidato espectral" e, por fim, mapear as lacunas regulatórias que permitem a sua proliferação.

1.1. O poder da predição: eu sabia que você ia fazer isso

Num tempo não tão remoto, o ser humano, vaidoso como só ele, forjou o que chamou, com surpreendente modéstia, de "computador". Um nome acanhado para uma criatura tão ambiciosa. A palavra, até então, referia-se à figura de um sujeito de mangas arregaçadas, papel milimetrado e lápis atrás da orelha, ocupado em cálculos enfadonhos. Nada mais humano. Mas essa nova engenhoca, silenciosa e incansável, não apenas reproduzia esse labor com exatidão glacial, fazia-o sem nunca se queixar.

Ao longo de poucos decênios, sua velocidade ultrapassou qualquer medida razoável. Diante dela, restava ao criador apenas o espanto. "Meu Deus, conseguimos!". Um milagre seco, técnico, sem fogos nem música de fundo. Chamá-la de *La Machine* talvez fizesse justiça à sua grandeza. Mas, com ironia tipicamente humana, o título foi concedido, tempos depois, a um processador de legumes. Acontece. "O que é possível fazer com isso? Até onde ela pode ir?", perguntava a humanidade, com aquele brilho nos olhos típico de quem já errou antes, mas quer tentar de novo (Siegel, 2017).

Há algo de comum, e inquietante, entre um computador e o cérebro humano. Ambos trabalham em silêncio. Você pode ouvir o suspiro da máquina, sua ventoinha em luta contra o calor, assim como pode escutar o ronco ou o espirro de um crânio cansado. Mas o trabalho verdadeiro, aquele que importa, é mudo. Invisível. Nenhuma engrenagem gira. Nenhum apito soa. O pensamento não range. Apenas é. O que se vê, na tela ou no espírito, parece ter saído do nada. E talvez tenha mesmo. São poderosos, os dois. Um, feito de silício. O outro, de carne (Leony Neto; Coutinho; Neves de Mello, 2024).

O cérebro permanece, para todos os efeitos, uma câmara fechada, um território inacessível onde as decisões se formam sem deixar pistas visíveis. Nem mesmo a Neurociência, com todo seu aparato técnico e promessas de revelação, consegue garantir que um dia será capaz de indicar com precisão o instante exato em que alguém muda de ideia. E, ainda que fosse possível tal façanha, estaríamos diante de uma exigência absurda: submeter cada indivíduo a exames cerebrais sempre que desejássemos compreender suas escolhas (Leony Neto; Nogueira da Gama, 2026).

Tampouco serve, como consolo, a introspecção. Tentar vasculhar a própria mente em busca de uma explicação lógica para nossas decisões costuma ser exercício de adivinhação disfarçado. Raramente conseguimos apontar, com firmeza, o momento da virada ou o fator decisivo. E, mesmo quando tentamos, ficamos às voltas com suposições. Teria sido o tom de voz? Um argumento específico? O exemplo do amigo, o conselho da irmã, a propaganda, o acaso? Não se trata apenas de ignorância, trata-se de opacidade. A máquina mental opera em silêncio, sem protocolo de registro acessível. É possível saber que houve uma decisão, mas suas causas verdadeiras escapam à identificação racional. O que mudou, por que, e em que ponto, tudo isso se perde na névoa da consciência.

Pessoas pensam e decidem! Será? Segundo Siegel (2017, p. 13), "a Análise Preditiva (AP) é a tecnologia que aprende a partir da experiência (dados) para prever o comportamento futuro de indivíduos[6] a fim de gerar decisões". Assentada na Ciência da Computação e na Estatística, e legitimada por currículos próprios e convenções acadêmicas diligentes, a AP ganhou contornos de disciplina autônoma. Contudo, reduzir sua feição a um ramo do saber seria empobrecê-la. Há nela um ímpeto que ultrapassa a cátedra e infiltra-se na vida prática, com efeitos densos e persistentes. Todos os dias, decisões miúdas, repetidas até a exaustão, definem, por exemplo, que eleitor deveria receber um telefonema, quem é destinatário de uma carta, que meio de comunicação é mais adequado ao destinatário, quem obtém aprovação, quem passa por avaliação, diagnóstico, advertência, investigação, contenção, convite ou prescrição.

A AP opera como engrenagem silenciosa desse processo. Orienta escolhas singulares por critérios empíricos, guiadas por dados, sem alarde, sem retórica. Ao responder a esse acúmulo quase banal de perguntas fragmentadas,

6 Nessa definição, "indivíduos" é um termo abrangente que pode se referir a pessoas assim como outros elementos organizacionais. A maioria dos exemplos neste livro envolve predição de pessoas, como clientes, devedores, candidatos, funcionários, alunos, pacientes, doadores, eleitores, contribuintes, potenciais suspeitos e condenados. Entretanto, a AP também se aplica a companhias individuais (ou seja, de empresa para empresa), produtos, lugares, restaurantes, veículos, navios, voos, entregas, construções, bueiros, transações, postagens do Facebook, filmes, satélites, ações, perguntas do *jeopardy!* e muito mais. Seja qual for o domínio, a AP produz predições sobre um número escalonável de indivíduos (Siegel, 2017, p. 13).

acaba por tocar a interrogação maior, aquela que incomoda e resiste. De que modo tornar mais eficientes, e talvez mais responsáveis, as vastas máquinas do Estado, da saúde, do mercado, das organizações sem finalidade lucrativa e dos aparelhos de controle? Há nisso certa secura, um pragmatismo áspero, que lembra a escrita sem ornamentos. A técnica não promete redenção, apenas método. E, ainda assim, é nesse terreno árido que se redesenham decisões que moldam destinos. Aqui, destinos de um povo e, muitas vezes, de uma nação, tudo lastreados no "livre arbítrio" do exercício da soberania do voto, porque todo poder emana do povo e em seu nome será exercido à luz da doutrina relativa ao Estado Democrático de Direito. Será?

Hoje, quase tudo o que você faz, com ou sem conexão, deixa rastro. Cada transação concluída, cada página acessada, cada filme assistido, cada *link* em que se clicou, cada telefonema registrado, cada opinião emitida em praça digital, cada obturação dentária, cada câmera de trânsito que flagrou sua passagem, cada voo tomado, cada verbete da Wikipédia editado, cada abalo sísmico sentido. Tudo isso, e muito mais, compõe uma sinfonia silenciosa de dados transmitidos e acumulados. Sensores por todos os lados, alguns visíveis, outros discretos, comunicam-se incessantemente. Dispositivos móveis, robôs industriais, *smart* TV, *smart* geladeira, *smart* lava-louça, *smart* máquina de lavar, *smart* óculos, Alexas, Siris (e tantos outros crustáceos), encontros, contagens, estoques. E, numa escala mais íntima, *smartwatches*, anéis, monitores pessoais vigiam seus batimentos cardíacos, hábitos de sono, açúcar no sangue, depressão, passos dados ou não dados ao longo do dia. E isso tudo é normal e muito bizarro!

Ao mesmo tempo, ao abandonar o velho modelo de programas instalados na máquina pessoal e abraçar o modelo remoto, o famoso "na nuvem", o próprio uso do computador se tornou mais transparente às corporações: mais dados, mais controle, mais previsibilidade. E não se trata apenas do que se coleta sem alarde. Há também uma generosa profusão de dados tornados públicos, seja por idealismo, seja por conveniência. Dezenas de repositórios digitais, muitos sob a bandeira do altruísmo ou da colaboração científica, oferecem acesso gratuito a informações antes restritas a especialistas. Vivemos cercados por números, até quando julgamos estar sozinhos.

E então a velha pergunta se impõe. Poderia o computador pensar, sentir, ser realmente inteligente? Há quem a trate como questão filosófica (Leony Neto; Nogueira da Gama, 2026).

Há quem a evite por saber que filosofar cansa. Mas talvez estejamos perguntando errado. Pois, se há algo que de fato podemos afirmar, sem vacilo nem poesia, é que o computador pode aprender. E isso muda tudo. Altera todo o jogo, inclusive político. Aprender, aqui, não é decoreba. Tampouco

é repetir o que lhe disseram. É captar padrões. Desconfiar de regularidades. Apostar numa estrutura por trás da aparente confusão dos dados. Mas não basta acertar no passado, qualquer charlatão consegue isso, os tais "zero-novecentistas" da TV.[7] Um horror! É preciso que o que foi aprendido sirva para o que ainda não veio. Generalizar, dizem alguns. Desconfiar, diríamos nós. É nessa arte que a Aprendizagem de Máquina, esse nome técnico e algo desajeitado, encontra sua força. Criar métodos que saibam disso, que não apenas olhem para os dados como quem revira um baú, mas que pressintam o que vem, é tarefa de artesão.

A máquina, quando aprende, estuda menos você do que estuda gente parecida. Aprende pelos outros. Espelha-se em multidões. O indivíduo, por si, é sempre ruído demais (Kahneman, 2021). E já que estamos entre enigmas, deixamos-lhe outro. O que lhe acontece todos os dias, sem aviso, sem que você perceba, sem que possa provar que aconteceu e, ainda assim, pode ser previsto com precisão incômoda? É sobre isso que falamos. Aprender a prever foi só o começo. O passo seguinte, não mais seguinte, é atual. Confiar na previsão e agir, mesmo que doa, mesmo que dê errado. Façamos agora, mesmo que errado, já estaremos à frente de quem ainda não fez!

Essa lógica, longe de permanecer no plano teórico ou hipotético, conforme destacou O'Neil (2020, p. 281), já foi testada empiricamente, e em escala, no próprio coração do ecossistema informacional contemporâneo. Começou como um gesto inocente, uma campanha do Facebook para incentivar o voto. O apelo era simples, quase pueril: "Eu votei", acompanhado de fotos de amigos que, supostamente, já haviam cumprido seu dever cívico nas urnas. O resultado, contudo, foi tudo menos banal. Pesquisadores estimaram que mais de 340 mil pessoas foram às urnas por influência direta da mensagem. Um número que, em certos contextos, decide a própria história. A eleição de 2000 nos Estados Unidos da América, por exemplo, virou por uma diferença de 537 votos no estado da Flórida. Mas o espanto não reside apenas na eficácia da campanha e, sim, em sua engenharia invisível. Não foi o apelo à razão, nem o argumento político, que moveu a multidão, foi o reflexo da ação dos outros. A mera sugestão de que seus pares estavam votando foi suficiente. O algoritmo, astuto e invisível, não agiu sozinho, manipulou os laços sociais, serviu-se da confiança entre amigos para instalar um hábito. Os grupos de controle revelaram. Sem as imagens dos amigos, a adesão caía drasticamente. Não era a mensagem, era o espelho.

7 A história dos números 0900 (ou Tele-900) no Brasil é marcada por uma mistura de inovação tecnológica no final dos anos 90 e polêmicas envolvendo custos altos e uso indevido. Eles foram criados para oferecer serviços adicionais de valor agregado, em que o consumidor pagava um valor extra, além da ligação, incluído na conta telefônica. O que eram: os números 0900 foram estabelecidos para serviços de utilidade pública, lazer, horóscopo, sorteios, telesserviços e, principalmente, "disque-amizade" ou telessexo.

Dois anos mais tarde, o experimento foi além. Durante a corrida presidencial entre os candidatos Obama e Romney, o Facebook alterou silenciosamente o *feed* de dois milhões de usuários, favorecendo notícias políticas em vez das tradicionais amenidades. O teste? Medir se a mudança no tipo de conteúdo recebido alterava o comportamento eleitoral. Após a eleição, os dados autodeclarados indicavam uma elevação no comparecimento às urnas. "Quando seus amigos te entregam o jornal", disse uma cientista da plataforma, "coisas interessantes acontecem". O problema, claro, é que não eram seus amigos, era a própria máquina, disfarçada de amizade. E a máquina não para por aí. Em 2012, outro experimento: 680 mil pessoas expostas, sem aviso, a manipulações emocionais. Reduziam-se postagens positivas em alguns *feeds*, negativas em outros, para testar se o humor era contagioso. Era. A manipulação dos conteúdos afetava o tom dos textos publicados pelos usuários. E ninguém sabia que estava sendo manipulado.

A diferença entre isso e um jornal tradicional é gritante. Quando a capa do *New York Times* destaca uma manchete, a escolha é pública, editorial, debatível. No Facebook, não. Tudo é opaco. O que vemos é o resultado, nunca os mecanismos utilizados para aquela escolha. A maioria sequer suspeita da mão invisível. O'Neil (2020) destaca que pesquisas revelaram que 62% dos usuários desconhecem que o algoritmo edita o que aparece no *feed*. Ainda acreditam que tudo o que postam é automaticamente visto por todos os amigos. O palco é o mesmo, mas as cortinas são espessas. O que surge desses experimentos, travestidos de incentivo cívico, boas intenções ou ciência comportamental, é uma constatação inquietante. Há uma máquina capaz de moldar sentimentos, opiniões e decisões políticas, sem precisar gritar, persuadir ou reprimir. Basta reorganizar o fluxo. O problema, talvez, não esteja no que a máquina faz. Está no que não revela.

1.2. Genealogia da manipulação: do panóptico ao poder instrumentário

A história do poder é, em grande medida, a história da busca por mecanismos mais eficientes de controle social. Michel Foucault, em *Vigiar e Punir*, oferece uma perspectiva de leitura obrigatória para a referida genealogia ao analisar a transição do poder soberano, que se manifestava de forma espetacular e violenta, para o poder disciplinar, que opera de forma sutil, contínua e individualizante. O modelo arquitetônico do "Panóptico de Bentham" é a metáfora perfeita para esse novo tipo de poder:

> A principal consequência do Panóptico: induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Fazer com que a vigilância seja permanente em

> seus efeitos, mesmo se é descontínua em sua ação; que a perfeição do poder tenda a tornar inútil a atualidade de seu exercício; que esse aparelho arquitetural seja uma máquina de criar e sustentar uma relação de poder independente daquele que o exerce; enfim, que os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são os portadores (Foucault, 1987, p. 166).

Essa lógica panóptica, que Foucault identificou em prisões, escolas e hospitais do século XIX, encontra a sua mais perfeita e assustadora realização no capitalismo de vigilância do século XXI. Shoshana Zuboff, em *A Era do Capitalismo de Vigilância*, demonstra como as grandes corporações de tecnologia se tornaram os novos senhores do panóptico digital. A extração massiva de "superávit comportamental",[8] os dados que excedem o necessário para a prestação de um serviço, tornou-se a matéria-prima de uma nova economia baseada na predição e modificação do comportamento humano. O poder instrumentário, como Zuboff (2021, p. 22) o conceitua:

> [...] conhece e molda o comportamento humano em prol das finalidades de terceiros. Em vez de armamentos e exércitos, ele faz valer sua vontade através do meio automatizado de uma arquitetura computacional cada vez mais ubíqua composta de dispositivos, coisas e espaços "inteligentes" conectados em rede.

Ele opera através de uma arquitetura de vigilância onipresente, que transforma cada interação digital em uma oportunidade de extração de dados e cada dispositivo conectado em um sensor do grande panóptico digital. A normalização foucaultiana é substituída pela otimização algorítmica, e a disciplina pela modulação comportamental em tempo real. Essa nova forma de poder ataca o cerne da condição humana, que é a sua natureza dialógica. Como afirma Marková (2018, p. 23), a interdependência Ego-Outro é o tema básico do senso comum e da interação social. O poder instrumentário, ao isolar o indivíduo e tratá-lo como um objeto a ser moldado, dissolve essa interdependência e substitui a racionalidade dialógica por uma lógica de estímulo-resposta.

> O poder instrumentário tem por objetivo organizar, arrebanhar e sintonizar a sociedade de maneira a adquirir uma confluência social semelhante, uma na qual a pressão do grupo e a certeza computacional substituem a política e a democracia, extinguindo a realidade tal como a percebemos

8 "[...] dados comportamentais disponíveis para usos além de melhorias nos serviços [...]" (Zuboff, 2021, p. 93).

> e a função social da existência do indivíduo. Os membros mais jovens da nossa sociedade já experienciam muito dessa dinâmica destrutiva em sua dependência com as mídias sociais, o primeiro experimento global da colmeia humana (Zuboff, 2021, p. 35).

Essa transição do poder disciplinar para o poder instrumentário foi pavimentada por um século de desenvolvimentos nas técnicas de *propaganda* e manipulação de massas. Edward Bernays (1991, p. 47), em Propaganda, já no início do século XX, lançou as bases da "engenharia do consentimento", argumentando que "a manipulação consciente e inteligente dos hábitos e opiniões das massas é um elemento importante na sociedade democrática". Bernays, sobrinho de Freud, compreendeu que as decisões humanas são, em grande parte, movidas por impulsos e emoções inconscientes, e que a propaganda eficaz é aquela que apela a esses desejos ocultos. Gustave Le Bon (1995, p. 56), em *Psicologia das Massas*, já havia descrito a mentalidade coletiva como impulsiva, sugestionável e crédula, "incapaz de distinguir o subjetivo do objetivo" e facilmente influenciada por líderes carismáticos e *slogans* poderosos. A combinação da psicologia das massas de Le Bon com a engenharia do consentimento de Bernays criou um arsenal de técnicas de persuasão que foram amplamente utilizadas ao longo do século XX, tanto na publicidade comercial quanto na propaganda política.

Essa tradição, contudo, não permaneceu inconteste. Durkheim, ao recusar as conclusões de Le Bon e Tarde, oferece uma leitura alternativa da psicologia das multidões, menos regressiva e mais produtiva do ponto de vista simbólico e institucional:

> Durkheim recusa a conclusão de Le Bon e Tarde. A psicologia das massas concebida por ele é aquela da "multidão que reúne um ideal" e que é capaz de criação intelectual e religiosa. Esse princípio é seu ponto de partida. E a partir de agora também será o nosso. O que acontece então quando os indivíduos formam uma massa? Segundo a psicologia das multidões, existe um fenômeno de regressão ao longo do qual a consciência de cada um se enfraquece. Ele retorna a um estado que evoca o do primitivo, da criança ou do neurótico. Ao mesmo tempo se libera o substrato de valores e de costumes atávicos que compõe o fundo inconsciente do grupo. Este tem, consequentemente, uma inteligência menor e mais superficial do que seus membros tomados separadamente. Eles se amalgamam tornando-se imitativos, sugestionáveis, impulsivos e também violentos (Moscovici, 2011, p. 83).

Se, para Durkheim, a massa podia constituir-se como espaço de elaboração simbólica, criação intelectual e agregação em torno de um

ideal comum, o cenário contemporâneo inaugura uma ruptura qualitativa ainda mais profunda. Não se trata mais da regressão cognitiva da multidão, mas da sua dissolução enquanto sujeito político. A IA e as técnicas de microssegmentação não operam sobre a coletividade como totalidade, mas sobre indivíduos isolados, fracionados em perfis psicográficos, neutralizando precisamente aquilo que, para Durkheim, conferia densidade política à vida social: a possibilidade de construção de sentidos compartilhados. A manipulação algorítmica não infantiliza a massa; ela a impede de existir.

O que a era digital e a IA trouxeram de novo foi a capacidade de aplicar essas técnicas em uma escala e com uma precisão inimagináveis. A propaganda de massa, que se dirigia a um público homogêneo, foi substituída pela microssegmentação psicográfica, que se dirige a cada indivíduo de forma personalizada. De forma lúdica, enquanto outrora lançava-se uma única bomba de informação direcionada a uma massa de eleitores, atualmente lança-se mísseis de informação teleguiados, do tipo "*tailor-made*", "feito sob medida", personalizado ou ajustado especificamente às necessidades e preferências do eleitor. A análise de Sampaio e Souza (2024, p. 8) sobre neuropolítica demonstra como as campanhas eleitorais modernas utilizam conhecimentos das neurociências para "acionar gatilhos emocionais e vieses cognitivos, explorando as vulnerabilidades do inconsciente decisor". A IA, nesse contexto, atua como um motor de otimização, testando e refinando constantemente as mensagens para maximizar o seu impacto emocional. O resultado é uma forma de manipulação que é, como dito, ao mesmo tempo massiva e individualizada, sutil e avassaladora.

Hannah Arendt (1989, p. 341), em *Origens do Totalitarismo*, alertou para os perigos da propaganda quando ela se torna um instrumento de construção de uma realidade fictícia, um "mundo de mentiras coerente que, mais do que a realidade, satisfaz as necessidades da mente humana". O totalitarismo, para Arendt, não se contenta em mentir; ele busca destruir a própria distinção entre verdade e mentira, entre fato e ficção. A propaganda totalitária não busca persuadir, mas organizar as massas em um movimento que as isola da realidade. Hoje, vemos um eco assustador dessa dinâmica nas "bolhas de filtro"[9] e "câmaras de eco" [10] criadas pelos algoritmos das redes sociais. Como aponta Ferrara (2025, p. 3), a proliferação de "*deepfakes, botnets* e identidades sintéticas cria um ambiente de incerteza epistêmica,

9 Termo cunhado por Eli Pariser em sua obra *The Filter Bubble* (2011), refere-se ao isolamento intelectual que ocorre quando algoritmos de sites e redes sociais selecionam informações para o usuário com base em seu comportamento passado (cliques, localização, histórico), omitindo pontos de vista divergentes e limitando a exposição ao contraditório (Pariser, 2011, p. 15).

10 Câmaras de eco são ambientes, especialmente em redes sociais e meios digitais, nos quais as pessoas têm contato quase exclusivo com opiniões, informações e visões de mundo semelhantes às suas, o que reforça crenças preexistentes e reduz a exposição a perspectivas divergentes, dificultando o debate crítico e plural.

onde a confiança na informação é sistematicamente erodida". O "dividendo do mentiroso", onde a mera possibilidade de falsificação lança dúvida sobre tudo, é um dos maiores triunfos do poder instrumentário.

> Quanto a essa espécie de poder, eu lhe dou o nome de instrumentarianismo e a defino como a instrumentação e instrumentalização do comportamento para propósitos de modificação, predição, monetização e controle. Nessa formulação, "instrumentação" refere-se ao fantoche: a ubíqua arquitetura material conectada que participa da computação sensível, a qual, por sua vez, compila, interpreta e aciona a experiência humana. "Instrumentalização" denota as relações sociais que orientam os titeriteiros para a experiência humana como capital de vigilância a nos transformar em meios para alcançar os objetivos alheios de mercado (Zuboff, 2021, p. 392).

Yuval Noah Harari, em suas diversas obras, oferece perspectiva de longa duração sobre essa genealogia. Em *Sapiens*, ele demonstra como a cooperação em larga escala da nossa espécie foi possibilitada por "ficções compartilhadas", mitos, religiões, ideologias (Harari, 2015, p. 32). Em *Nexus*, ele aprofunda essa análise, mostrando como as redes de informação sempre foram a base do poder social e como a tecnologia digital criou uma nova forma de "totalitarismo computacional" (Harari, 2024, p. 156).[11] Em *Homo Deus*, o autor projeta um futuro em que o humanismo é substituído pelo "dataísmo", uma nova religião que "venera os dados e os algoritmos como a fonte última de autoridade e significado" (Harari, 2016, p. 429). A convergência da biotecnologia com a infotecnologia, como previsto por Kurzweil (2012, p. 25) em *A Singularidade Está Próxima*, pode levar a um cenário onde os seres humanos são "hackeados" e a sua autonomia se torna uma ilusão. A crise da democracia liberal, que Harari (2018, p. 15) diagnostica em *21 Lições para o Século 21*, é, portanto, uma crise existencial, uma luta pela alma da humanidade em um mundo cada vez mais dominado por algoritmos. Afinal, nesse cenário, há como se afirmar que se observam os preceitos constitucionais relativos ao voto livre do eleitor e da soberania popular no Estado Democrático de Direito?

1.3. O fenômeno do candidato espectral

É nesse solo fértil de vigilância, manipulação e incerteza epistêmica que surge o "candidato espectral". Esse não é um candidato de carne e

11 O totalitarismo voltava-se para a reconstrução da espécie humana por meio dos mecanismos duais de genocídio e de "engenharia da alma". O poder instrumentário, como veremos, nos leva a uma direção muitíssimo diferente. Os capitalistas de vigilância não têm interesse no assassinato ou na reforma das nossas almas. Embora seus objetivos sejam de muitas maneiras tão ambiciosos quanto os dos líderes totalitários, são absolutamente distintos (Zuboff, 2021, p. 393).

osso, com uma plataforma política coerente, dotada de um romance em cadeia reputacional e um conjunto de princípios estáveis. O candidato espectral é uma entidade algorítmica, uma projeção fluida e multifacetada que se adapta em tempo real a preferências, medos e desejos de cada eleitor individualmente. Ele é a culminação da lógica do capitalismo de vigilância aplicada à política. A transformação do candidato em um produto e do eleitor em um consumidor a ser seduzido numa clara relação de disparidade devido à vulnerabilidade exacerbada desse. O candidato espectral é a antítese da representação social como concebida por Marková (2003, p. 118), que a entende como um fenômeno dinâmico, construído e transformado na comunicação entre o Eu e o Outro. O candidato espectral, ao contrário, é uma representação estática e individualizada, imposta de fora para dentro, que impede a emergência de um conhecimento socialmente compartilhado.

A construção do candidato espectral se dá em três etapas. A primeira é a extração massiva de dados comportamentais. Cada clique, cada curtida, cada compartilhamento, cada busca, cada localização, cada interação social é capturada e armazenada, formando um perfil psicográfico detalhado de cada indivíduo. A segunda etapa é a modelagem preditiva. Utilizando algoritmos de aprendizado de máquina, esses perfis são analisados para identificar padrões, correlações e vulnerabilidades. O objetivo é prever não apenas as preferências políticas de um indivíduo, mas também a sua personalidade, os seus valores, as suas emoções e os seus pontos de gatilho. A terceira etapa é a microssegmentação e a entrega de mensagens personalizadas. Com base nos modelos preditivos, o eleitorado é dividido em milhares de micropúblicos, cada um recebendo uma versão ligeiramente diferente do candidato e da sua mensagem. Para um eleitor preocupado com a segurança, o candidato espectral se apresenta como um defensor da lei e da ordem. Para outro, preocupado com o meio ambiente, ele se torna um campeão da sustentabilidade. Para um terceiro, movido por ressentimento e nostalgia, ele encarna a promessa de um retorno a um passado idealizado. Não há contradição, pois não há um centro. Não há uma "Âncora de Realidade". O candidato espectral é um espelho que reflete a imagem que cada eleitor deseja ver a respeito do paradigma de "melhor candidato" de acordo com seus valores e suas preferências. Se pudéssemos utilizar as conhecidas categorias dos defeitos da manifestação de vontade do Direito Civil, estar-se-ia diante do dolo exercido sobre o eleitor que, desse modo, elegerá o candidato espectral que não corresponde ao perfil do candidato que o eleitor havia imaginado eleger.

Esse fenômeno representa o fim da representação política como a conhecemos na perspectiva do Estado de Direito. A representação pressupõe um ato de delegação de poder de um eleitorado a um representante, com base

em um programa político e um conjunto de compromissos. O candidato espectral subverte essa lógica. Não há um programa, mas uma miríade de promessas customizadas. Não há um compromisso, mas uma adaptação constante. O debate público, no qual diferentes visões de mundo competem pela adesão dos cidadãos, é substituído por uma série de monólogos de confirmação, em que cada eleitor ouve apenas o eco de suas próprias crenças. A deliberação em massa *online* (MOD), que Rymon (2025, p. 12) aponta como uma possibilidade de aprofundamento democrático, pode ser cooptada por essa mesma lógica, transformando-se em um instrumento de engenharia de consenso em vez de um espaço de debate autêntico.

As implicações dessa transformação são profundas. Em primeiro lugar, ela enraíza a polarização social. Ao reforçar as bolhas de filtro e as câmaras de eco, o candidato espectral impede o contato com perspectivas divergentes e alimenta a hostilidade em relação ao "outro". Em segundo lugar, ela corrói a confiança nas instituições. Quando a política se torna um jogo de espelhos e manipulação, a desconfiança em relação aos políticos, aos partidos e ao próprio processo eleitoral se generaliza. Em terceiro lugar, ela esvazia o conteúdo da política. As grandes questões sobre o futuro da sociedade, a distribuição de recursos, a justiça social e o bem comum são substituídas por uma competição de marketing para capturar a atenção e a lealdade dos consumidores-eleitores. A política se torna um espetáculo, e o cidadão, um mero e passivo espectador.

1.4. Lacunas regulatórias e a urgência da ação

A proliferação do candidato espectral no cenário eleitoral e a consolidação do poder instrumentário encontram terreno fértil em um vácuo normativo, visto que o Código Eleitoral de 1965 foi concebido para uma realidade analógica e se mostra, em diversos pontos, inadequado para mitigar os riscos da era digital. Embora o ordenamento jurídico se sustente em princípios constitucionais como a soberania popular, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, a velocidade das inovações tecnológicas desafia a aplicação dessas normas fundamentais no cenário das campanhas contemporâneas. Diante da inércia legislativa em aprovar marcos como o Projeto de Lei n. 2630/2020, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem exercido seu poder regulamentar, fundamentado nos artigos 1º, parágrafo único, e 23, inciso IX, do Código Eleitoral, além do artigo 105 da Lei das Eleições, para expedir instruções que buscam garantir a fiel execução das leis e a integridade do pleito.

Uma das principais lacunas é a falta de transparência. As plataformas digitais operam como caixas-pretas, sem que a sociedade civil, os pesquisadores

e os próprios reguladores tenham acesso aos algoritmos que moldam o debate público. Essa opacidade compromete a isonomia eleitoral, pois permite que o poder econômico utilize microssegmentação e IA para manipular o consentimento popular de forma sub-reptícia, fugindo ao escrutínio do artigo 242 do Código Eleitoral, que proíbe o emprego de meios publicitários destinados a criar, artificialmente, estados mentais ou passionais na opinião pública. Não se sabe quais critérios são utilizados para ranquear conteúdos, para recomendar vídeos ou para segmentar anúncios. Essa opacidade impede qualquer forma de controle democrático e de responsabilização. As iniciativas de autorregulação das plataformas, como aponta Mansur (2025, p. 15), têm se mostrado "insuficientes e fragmentadas, muitas vezes servindo mais como uma estratégia de relações públicas do que como um compromisso genuíno com a integridade democrática". A Justiça Eleitoral deve adotar as medidas para fazer cessar ou impedir a propaganda realizada em infração à proibição contida no artigo 242, *caput*, do Código Eleitoral, mas, na prática, somente há uma atuação repressiva que não incide sobre a causa do problema.

Essa dificuldade de converter riscos difusos e estruturalmente opacos em objetos juridicamente apreensíveis não é contingente, mas estrutural. Como observa Ulrich Beck:

> Para a consciência civilizacional crítica da ciência, vale o inverso: aquilo contra o que se argumenta, aquilo em que, em última instância, se sustenta, a partir do que se obtém a própria justificação: a racionalidade científica, Antes do que se espera, acaba-se esbarrando na dura leis enquanto os riscos não forem cientificamente reconhecidos, eles não "existem" — em todo caso, não em termos jurídicos, medicinais, tecnológicos e sociais, não sendo, portanto, evitados, manejados, corrigidos. Contra isto, nenhum lamento ou ranger de dentes coletivo ajuda. Somente a ciência. O monopólio de verdade do juizo científico obriga assim que os próprios afetados façam uso de todos os meios e métodos da análise científica para implementar suas demandas. E obriga ademais que eles ao mesmo tempo os modifiquem, A desmistificação da racionalidade científica por eles promovida adquire, nesse sentido, justamente para os críticos do industrialismo, um significado altamente ambi-valente: por um lado, o abrandamento das pretensões cognitivas da ciência é necessário para que se abra espaço para a apresentação do próprio ponto de vista (Beck, 2010, p. 87).

Outra lacuna é a proteção de dados. Embora leis como a LGPD (Lei n. 13.709/2018) no Brasil e a GDPR na Europa representem marcos normativos, a sua aplicação no contexto eleitoral ainda é incipiente, enfrentando o desafio

de proteger a autodeterminação informativa do eleitor diante da coleta massiva de dados sensíveis para fins de marketing político. Embora o artigo 31 da Resolução-TSE n. 23.610/2019 vede a utilização de dados pessoais oriundos de entidades públicas ou pessoas jurídicas privadas para beneficiar candidaturas, o tratamento de dados pessoais muitas vezes ocorre em "zonas cinzentas" sem o devido consentimento informado dos titulares e sem a adequada fiscalização. O desvirtuamento desses dados para a produção sistemática de desinformação não apenas viola a privacidade, mas pode configurar abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social, nos termos do artigo 22 da Lei Complementar n. 64/1990, sujeitando os responsáveis à cassação de registro ou diploma. A dificuldade de rastrear a origem e o fluxo dos dados, muitas vezes envolvendo múltiplos atores e jurisdições, torna a responsabilização uma tarefa hercúlea.

Por fim, há uma lacuna conceitual. O Direito ainda não desenvolveu as categorias adequadas para lidar com os novos fenômenos da era digital. Conceitos como "abuso de poder econômico" ou "propaganda enganosa" são insuficientes para capturar a sutileza e a complexidade da manipulação algorítmica. A Resolução-TSE n. 23.732/2024 avançou ao introduzir o artigo 9º-C, que veda o uso de conteúdos manipulados para difundir fatos sabidamente inverídicos, e o artigo 9º-B, que exige o rótulo explícito de conteúdos gerados por IA, porém, a fiscalização esbarra nos limites técnicos e na transnacionalidade das plataformas. O descumprimento dessas normas pode configurar o crime do artigo 323 do Código Eleitoral, que pune a divulgação de fatos inverídicos capazes de exercer influência perante o eleitorado, reforçando que o combate à desinformação é um dever de todos os agentes para preservar a normalidade e a legitimidade das eleições previstas no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal. É preciso desenvolver novos conceitos e novos instrumentos jurídicos que estejam à altura do desafio. Como argumenta Ryan (2025, p. 4), "a governança digital não é uma questão técnica, mas uma questão fundamental de direitos humanos, democracia e paz". A inação não é uma opção. É preciso agir com urgência para preencher essas lacunas e construir um novo arcabouço regulatório que possa proteger a democracia na era da IA.

2. A CRÍTICA AOS MODELOS REGULATÓRIOS ATUAIS: A MODERAÇÃO DE CONTEÚDO

A genealogia da manipulação e a emergência do candidato espectral nos colocam diante de uma encruzilhada civilizacional. A democracia, como projeto de autogoverno coletivo, fundamenta-se na premissa de um cidadão autônomo – o eleitor –, capaz de formar juízos e de participar de um debate público racional. O poder instrumentário, em sua busca incessante

por predição e controle, ataca frontalmente essa premissa. A questão que se impõe, portanto, não é apenas como regular os excessos de uma nova tecnologia, mas como reafirmar a substância da política e a dignidade do cidadão em face de um poder que busca dissolvê-los. Esta seção se dedica a analisar criticamente as implicações do diagnóstico apresentado e a aprofundar a proposta do "Depósito de Plataforma Vinculante" – a chamada "Âncora e Realidade" –, de modo a exorcizar o espectro, funcionando como um caminho possível para a reconstrução do espaço público democrático.

A crise atual é, em sua essência, uma crise da dialogicidade.[12] Ivana Marková (2018, p. 24), ao desenvolver sua epistemologia do pensamento cotidiano, insiste que a capacidade para o julgamento ético "não surge na mente de um único indivíduo devido a sua racionalidade cognitiva inata, mas que sua natureza é dialógica". É na interação com o outro, no confronto de perspectivas, na negociação de significados, que o conhecimento social e a consciência moral se constituem. O capitalismo de vigilância, ao promover a customização em massa e a criação de bolhas de filtro, promove um monólogo travestido de diálogo, representando o oposto quanto à dialogicidade. O algoritmo, ao nos apresentar um mundo que espelha nossas próprias preferências, nos priva da alteridade, do encontro com o diferente, que é a condição de possibilidade do pensamento crítico e da própria humanidade. A "vida boa", que Paul Ricoeur (1992, p. 172) define como o objetivo da ética, é uma "vida com e para os outros, em instituições justas". O candidato espectral, ao contrário, oferece a promessa de uma "vida boa" solitária, uma satisfação narcísica que dispensa a necessidade de compromisso, de negociação e de construção de um bem comum, regredindo à noção de indivíduo como sujeito único no mundo, situado na "estratosfera", sem se inserir no meio social.

É nesse ponto que a insuficiência dos modelos regulatórios atuais se torna flagrante. A ênfase quase exclusiva na moderação de conteúdo, embora necessária, é fundamentalmente reativa e superficial, não focando na origem da questão. Ela trata os sintomas, a desinformação, o discurso de ódio, a manipulação explícita, sem atacar a doença, que é o modelo de negócio extrativista e o poder instrumentário que ele sustenta. É como tentar enxugar o chão com a torneira aberta, como "enxugar gelo". A moderação de conteúdo, além de enfrentar enormes desafios de escala, de contexto cultural e de liberdade de expressão, não abala a lógica subjacente da vigilância e da manipulação comportamental. Ela não questiona o direito das plataformas de coletar dados em massa, de construir perfis psicográficos detalhados e de utilizar esses perfis para influenciar o comportamento dos usuários. Pelo contrário, ao

12 "Dialogicidade" refere-se ao princípio segundo o qual o conhecimento, a compreensão e a construção de sentidos ocorrem por meio do diálogo, da troca aberta entre sujeitos, com escuta mútua, reconhecimento da alteridade e disposição para o confronto respeitoso de ideias.

se concentrar no conteúdo, ela legitima a infraestrutura de vigilância, desde que o conteúdo que por ela circula seja considerado "aceitável".

É por isso que uma nova abordagem se faz necessária, uma arremetida que desloque o foco do conteúdo para a estrutura, do discurso para o poder. A proposta do "Depósito de Plataforma Vinculante" busca apresentar um passo nessa direção. Trata-se de um mecanismo que visa restaurar a materialidade e a substância do debate político, criando um anteparo à fluidez e à opacidade do candidato espectral. A exigência de que os candidatos depositem, perante a Justiça Eleitoral, um documento detalhado contendo suas posições ideológicas, suas promessas de governo e seus planos de ação, antes do início da campanha, tem um triplo objetivo: transparência, *accountability* e restauração da racionalidade dialógica.

O primeiro objetivo, a transparência, é o mais evidente. O DPV criaria um registro público e imutável das propostas de cada candidato, permitindo que eleitores, jornalistas, analistas políticos e a sociedade civil possam comparar, analisar e debater com base em um documento concreto. Ele serviria como um ponto de referência, um "chão comum", a "Âncora de Realidade", a partir do qual a discussão política poderia se desenvolver. A existência desse documento dificultaria a prática de apresentar uma face para cada público, pois qualquer desvio flagrante entre a propaganda microssegmentada e a plataforma depositada poderia ser facilmente exposto e contestado.

O segundo objetivo, a *accountability*, é a consequência lógica da transparência. Uma vez eleito, o governante poderia ser cobrado com base nas promessas e nos compromissos assumidos no DPV. Esse documento se tornaria um instrumento de controle social e de responsabilização política, permitindo uma avaliação mais objetiva do desempenho do governo, promovendo o que aqui chamamos de "Custo da Contradição". Em casos de descumprimento flagrante e injustificado das propostas centrais, poder-se-ia, inclusive, discutir a configuração de um tipo de estelionato eleitoral ou de abuso de poder, abrindo caminho para sanções políticas e jurídicas. O DPV, portanto, não seria uma mera carta de intenções, mas um instrumento com força vinculante, que restauraria o peso da palavra expressa no referido documento e a seriedade do compromisso político, com consequências concretas para aqueles que teriam agido de boa fé na perspectiva objetiva.

O terceiro e mais profundo objetivo é a restauração da racionalidade dialógica. Ao forçar os candidatos a articularem uma visão de mundo coerente e um programa de governo integrado, o DPV estimularia um retorno à política programática e ideológica, em detrimento da política personalista e de marketing. Ele obrigaria os partidos e os candidatos a pensarem o país em sua totalidade, a fazerem escolhas, a estabelecerem prioridades e a defenderem suas posições no espaço público. A campanha

eleitoral deixaria de ser uma competição de slogans e de memes[13] para se tornar, novamente, um debate sobre os rumos da nação em consonância com os valores e princípios constitucionais. A confiança epistêmica, que Marková (2018, p. 171) aponta como indispensável para a vida social, seria fortalecida, pois haveria uma base mais sólida para avaliar a credibilidade e a coerência dos atores políticos. O DPV, em última análise, é uma aposta na capacidade do cidadão de participar de um debate racional e de fazer escolhas com base em argumentos e propostas, e não apenas em emoções e estímulos algorítmicos espelhados. É uma tentativa de resgatar a política da esfera do consumo e devolvê-la à esfera da cidadania.

Evidentemente, a implementação do DPV não é uma panaceia e enfrentaria inúmeros desafios. Haveria debates sobre o nível de detalhamento exigido, sobre a flexibilidade do governante ou parlamentar para adaptar seu plano às circunstâncias e sobre os mecanismos de fiscalização e sanção. No entanto, a perfeição não pode ser inimiga do bom. O DPV não se propõe a eliminar a manipulação, mas a criar um obstáculo expressivo e materializado a ela. Ele não busca engessar o governo ou restringir a atuação parlamentar, mas a estabelecer um pacto de responsabilidade jurídica com o eleitorado. Ele não pretende acabar com a política, mas resgatar a sua dimensão mais nobre: a de ser um diálogo sobre o destino comum.

CONCLUSÃO

Este artigo, com nuances ensaísticas, buscou demonstrar que a democracia liberal enfrenta um desafio de natureza existencial, impulsionado pela convergência do capitalismo de vigilância com a IA. O surgimento do "candidato espectral", uma projeção algorítmica customizada para cada eleitor, representa a dissolução da representação política e a erosão da autonomia do cidadão. A genealogia da manipulação, que vai do panóptico de Foucault ao poder instrumentário de Zuboff,[14] passando pela engenharia do consentimento de Bernays e pela psicologia

13 Um nome para o novo replicador, um substantivo que transmita a ideia de uma unidade de transmissão cultural, ou uma unidade de imitação (Dawkins, 2007, p. 306).

14 O poder instrumentário se move de maneira diferente e na direção de um horizonte oposto. O totalitarismo atuava por intermédio da violência, mas o poder instrumentário opera através da modificação comportamental, e é aí que o nosso foco precisa mudar. O poder instrumentário não tem interesse nas almas nem tem qualquer princípio a instruir. Não há qualquer treinamento ou transformação para a salvação espiritual, qualquer ideologia pela qual julgar nossas ações. Ele não exige a possessão de cada pessoa de dentro para fora. Ele não tem interesse em exterminar nem desfigurar nossos corpos e mentes em nome da devoção pura. Ele recebe dados sobre o comportamento do nosso sangue e da nossa merda, mas não tem interesse em se sujar com as nossas excreções. Ele não tem apetite pelo nosso sofrimento, dor ou terror, embora receba com avidez e de bom grado o superávit comportamental que é filtrado a partir de nossa angústia. Ele é profunda e infinitamente indiferente aos nossos significados e motivos. Treinado em ação mensurável, ele só se preocupa com que tudo feito por nós seja acessível a suas operações, em constante evolução, de renderização, cálculo, modificação, monetização e controle (Zuboff, 2021, p. 400).

das massas de Le Bon, revela que estamos diante de uma nova forma de poder, mais sutil, mais penetrante e mais perigosa do que qualquer outra que a história já conheceu. A análise das obras de Harari, Kurzweil e Arendt nos alerta para os riscos de um futuro em que a democracia se torna uma formalidade vazia, e a humanidade, uma massa de dados a ser gerenciada. A teoria da dialogicidade de Marková, por sua vez, nos oferece a chave para compreender a essência do que está sendo perdido: a capacidade de construir sentido e de exercer a cidadania por intermédio da interação com o outro.

Diante desse diagnóstico, a inação não é uma opção. As respostas regulatórias atuais, focadas na moderação de conteúdo, são insuficientes para lidar com a magnitude do problema. É preciso uma mudança de paradigma, uma abordagem que ataque as raízes estruturais do poder instrumentário. A proposta do "Depósito de Plataforma Vinculante" é um passo nessa direção. Ao exigir dos candidatos a apresentação de um programa de governo detalhado e vinculante, o DPV busca restaurar a materialidade do debate político, promover a transparência, fortalecer a *accountability* e, acima de tudo, reafirmar a soberania do cidadão. Ele é uma aposta na racionalidade dialógica e na capacidade da sociedade de debater o seu futuro de forma consciente e deliberada.

As limitações desta pesquisa residem em seu caráter teórico-propositivo. Estudos futuros deverão se debruçar sobre os desafios práticos da implementação do DPV, bem como explorar outros mecanismos complementares de regulação, como a auditoria de algoritmos, a portabilidade de dados e a tributação do superávit comportamental. A batalha pela democracia na era digital está apenas começando. Ela exigirá uma aliança ampla entre juristas, cientistas sociais, engenheiros, ativistas e cidadãos comprometidos com a defesa da liberdade e da dignidade humana. A tarefa é hercúlea, mas a alternativa, um mundo governado por espectros algorítmicos e senhores da vigilância, é simplesmente inaceitável.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERNAYS, Edward. *Propaganda*. Porto Alegre: L&PM, 1991.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 5 fev. 2026.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2.630, de 2020*. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito de propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Brasília: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024*. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito de propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 5 fev. 2026.

CHU, C. Y. C.; CHANG, J. J.; LIN, C. C. Why does AI hinder democratization? *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 122, n. 19, p. e2423266122, 13 maio 2025. DOI: 10.1073/pnas.2423266122. Disponível em: https://doi.org/10.1073/pnas.2423266122. Acesso em: 7 maio 2026.

DOMINGOS, Pedro. *O algoritmo mestre*: como a busca pelo algoritmo de machine learning definitivo recriará nosso mundo. Tradução: Aldir José Coelho Corrêa da Silva. São Paulo: Novatec, 2017.

FEDERER, Joe. *A psicologia oculta das redes sociais*. São Paulo: M. Books do Brasil, 2022.

FERRARA, Emilio. *Mapeando o cenário dos usos nefastos da inteligência artificial generativa para interferência eleitoral online*. [S.l.]: Zenodo, 2025.

FISHER, Max. *A máquina do caos*: como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo. Tradução: Érico Assis. São Paulo: Todavia, 2023.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

GABRIEL, Markus. *O sentido do pensar*: a filosofia desafia a inteligência artificial. Tradução: Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2021.

GEORGE, Rachel; KLAUS, Ian. *AI and democracy*: a Carnegie Endowment report. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2026.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens*: uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM, 2015.

HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus*: uma breve história do amanhã. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HARARI, Yuval Noah. *Nexus*: a brief history of information networks from the Stone Age to AI. London: Penguin, 2024.

KURZWEIL, Ray. *A singularidade está próxima*: quando os humanos transcendem a biologia. São Paulo: Aleph, 2012.

KURZWEIL, Ray. *Como criar uma mente*: os segredos do pensamento humano. Tradução: Marcelo Borges. São Paulo: Aleph, 2014.

KURZWEIL, Ray. *A singularidade está mais próxima*: a fusão do ser humano com o poder da inteligência artificial. São Paulo: Goya, 2024.

LE BON, Gustave. *Psicologia das massas*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LEONY NETO, Carlos Affonso; COUTINHO, Leandro de Matos; MELLO, Patrice Desirée Neves de (coord.). *Mentes digitais*: do zero ao infinito: homenagem à professora Fernanda Duarte. Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 242.

LEONY NETO, Carlos Affonso; NOGUEIRA DA GAMA, Guilherme Calmon. Nem inteligência, nem artificial: o senso incomum e a neurociência entre "zeros" e "uns" como elementos hermenêuticos indispensáveis à distinção estrutural entre easy e hard cases. In: LEONY NETO, Carlos Affonso; JUNG, Luã Nogueira; MELLO, Patrice Desirée Neves de (coord.). *A simplificação que complica*: o perigo da superficialidade na hermenêutica jurídica: estudos em homenagem a Lenio Luiz Streck. Rio de Janeiro: GZ, 2026. p. 1-32.

MANSUR, Md Abul. The threats of artificial intelligence to democracy. *SSRN*, 2025.

MARKOVÁ, Ivana. *Dialogicality and social representations*: the dynamics of mind. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MARKOVÁ, Ivana. *Mente dialógica*: senso comum e ética. Curitiba: PUCPRESS, 2018.

MOSCOVICI, Serge. *La era de las multitudes: un tratado histórico de psicología de las masas*. Tradução: Aurelio Garzón del Camino. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MOSCOVICI, Serge. *A invenção da sociedade*: sociologia e psicologia. Petrópolis: Vozes, 2011.

O'NEIL, Cathy. *Algoritmos de destruição em massa*: como o Big Data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. Tradução: Rafael Abraham. Santo André: Rua do Sabão, 2020.

RICOEUR, Paul. *Oneself as another*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

RYAN, Jordan. *Democracy in the digital age*: reclaiming governance in an algorithmic world. Tokyo: Toda Peace Institute, 2025.

RYMON, Yuval. Of the people, by the algorithm: the promise and peril of AI for democracy. *arXiv*, 2025.

SAMPAIO, José Adércio Leite; SOUZA, Priscila Fernanda Luciano de. ESTRATÉGIAS DE NEUROPOLÍTICA: influência do inconsciente nas escolhas eleitorais e os desafios para a democracia. *Revista EJEF*, Belo Horizonte, Brasil, v. 1, n. 2, 2024. DOI: 10.70982/rejef.v1i5.70. Disponível em: http://revistaejef.tjmg.jus.br/index.php/revista-ejef/article/view/70. Acesso em: 23 fev. 2026.

SIEGEL, Eric. *Análise preditiva*: o poder de prever quem vai clicar, comprar, mentir ou morrer. Tradução: Wendy Campos. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

SIMON, F. M. Rationalisation of the news: how AI reshapes and retools the gatekeeping processes of news organisations. *Information, Communication & Society*, Abingdon, 2025.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

FAKE NEWS COMO PROBLEMA JURÍDICO E SEU MÉTODO DE VERIFICAÇÃO JUDICIAL

FAKE NEWS AS A LEGAL ISSUE AND ITS METHOD OF JUDICIAL VERIFICATION

Diogo Rais[1]

1 Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Empresarial pela Universidade São Francisco (USF). Bacharel em Direito pela USF. Professor de Direito Eleitoral e Direito Digital da graduação, do mestrado e doutorado da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O ponto de partida: o que o artigo 323 do Código Eleitoral tentou resolver e por que não resolveu. 2. A pergunta que muda tudo: o direito pune a mentira ou o dano? 3. *Fake news* como conteúdo enganoso com potencial lesivo. 4. Os dois passos do método de verificação judicial e análise de casos concretos. 5. O impacto da inteligência artificial generativa e os bens jurídicos envolvidos. Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo propõe a compreensão jurídica de *fake news* como conteúdo enganoso com potencial lesivo, cujo ponto de partida é a oposição ao conceito de "sabidamente inverídico" derivado do artigo 323 do Código Eleitoral, conceito invocado no combate à desinformação eleitoral, mas que, levado ao rigor técnico, seria de difícil ou impossível aplicação. A raiz do problema está numa confusão conceitual mais profunda: tratar *fake news* como sinônimo de mentira, pois o Direito não persegue mentiras em abstrato, o que o autoriza a intervir é o dano, efetivo ou potencial, a bens juridicamente protegidos, restando à mentira sem potencial lesivo um dilema no campo da ética ou moral, mas não jurídico. Disso decorre a proposta de método de verificação judicial que se organiza em dois passos sequenciais. Primeiro, verificar se o conteúdo tem potencial lesivo; sem ele, não há problema jurídico. Segundo, verificar se o conteúdo é enganoso, critério funcional que o próprio ordenamento já aplica no Direito do Consumidor e em outros institutos. Enganoso não significa necessariamente falso, pois um conteúdo pode ser composto de elementos verdadeiros e, ainda assim, induzir a conclusões incorretas. O artigo também demonstra a aplicação do método em casos concretos, discute o impacto da inteligência artificial generativa na verificação de falsidades e conclui que o Direito funciona melhor quando protege bens da vida do que quando tenta eliminar a mentira do mundo.

PALAVRAS-CHAVE: *Fake news*. Conteúdo enganoso. Potencial lesivo. Bens jurídicos tutelados. Método de verificação judicial.

ABSTRACT: This article proposes a legal understanding of fake news as deceptive content with harmful potential, taking as its starting point the opposition to the concept of "knowingly untruthful" derived from Article 323 of the Electoral Code, a concept invoked in the fight against electoral disinformation but which, when subjected to technical legal rigor, would be difficult or impossible to apply. The root of the problem

lies in a deeper conceptual confusion: treating fake news as synonymous with lying. Law does not pursue lies in the abstract; what authorizes legal intervention is harm, effective or potential, to legally protected interests. A lie devoid of harmful potential remains a dilemma in the field of ethics or morality, but not a legal one. From this follows the proposed judicial verification method, organized into two sequential steps. The first is to verify whether the content has harmful potential; without it, there is no legal problem. The second is to verify whether the content is deceptive, a functional criterion that the legal system already applies in Consumer Law and other fields. Deceptive does not necessarily mean false, since content may be composed of individually true elements and still lead to incorrect conclusions. The article also demonstrates the application of the method to concrete cases, discusses the impact of generative artificial intelligence on the verification of falsities, and concludes that Law functions better when it protects legally protected interests than when it attempts to eliminate lying from the world.

KEYWORDS: Fake news. Deceptive content. Harmful potential. Legally protected interests. Judicial verification method.

INTRODUÇÃO

O debate sobre *fake news* no Brasil produziu uma quantidade expressiva de artigos, projetos de lei e decisões judiciais, mas poucas vezes paramos para examinar se o conceito que estava sendo utilizado era o correto para os fins que se pretendia alcançar, e isso não é uma discussão abstrata, pois é o conceito que define as premissas de atuação. Acredito que tenhamos partido de uma premissa intuitiva, porém incompatível como objeto do Direito. Partimos da semântica do fenômeno acreditando que *fake news* são notícias falsas e, portanto, seriam sinônimos de mentira, cabendo ao Direito corrigir, punir e prevenir.

Assim, construiu-se sobre esse conceito uma estrutura jurídica que, embora produza resultados razoáveis em parte dos casos, revela suas fragilidades exatamente nos casos mais complexos, que, não por acaso, são os mais importantes para a proteção do processo democrático e das instituições.

O ponto de partida deste artigo é um incômodo com essa premissa, não porque ela seja inteiramente errada, mas porque ela responde à pergunta errada. Ao perguntar se um conteúdo é verdadeiro ou falso, o Direito assume para si uma função epistemológica que não tem condições de exercer com segurança e que, em uma democracia, não deveria ser sua função primária, porque a pergunta juridicamente relevante não é se o conteúdo é falso, mas

se ele causa danos ou ameaça de danos a bens juridicamente protegidos, e é exatamente essa mudança de eixo que este artigo propõe.

Essa correção conceitual tem consequências diretas na estrutura dos tipos penais aplicáveis, na responsabilidade civil das plataformas digitais, na jurisprudência eleitoral consolidada ao longo dos últimos anos e, sobretudo, nos limites constitucionais entre o combate legítimo à desinformação e a proteção da liberdade de expressão, tensão que não se resolve pela escolha de um polo em detrimento do outro, mas pela precisão do conceito que se utiliza para delimitar o campo de atuação do ordenamento.

Conceitos mal formulados produzem resultados imprevisíveis, às vezes punindo comportamentos que não deveriam ser punidos, às vezes deixando sem tutela situações que claramente a exigiriam, e quase sempre gerando a insegurança jurídica que mais compromete a credibilidade das instituições nos casos que mais exigem clareza.

A pesquisa que sustenta este artigo começou em 2016 e foi publicada sistematicamente em 2018, num momento em que o debate brasileiro ainda era amplamente dominado pela ideia de que o problema se resolveria com mais uma lei ou com a aplicação mais rigorosa dos dispositivos já existentes, especialmente do artigo 323 do Código Eleitoral, cuja redação parecia, à primeira vista, encaixar-se no problema das eleições de 2018 com uma precisão que logo se revelaria ilusória.

A proposta era diferente: antes de discutir quais instrumentos o Direito deveria mobilizar contra as *fake news*, era preciso discutir o que o Direito tem condições reais de fazer, e essa pergunta prévia levou ao conceito de *fake news* como conteúdo enganoso com potencial lesivo, cuja defesa aprofundada, com suas implicações práticas e metodológicas, este artigo desenvolve.

O argumento percorre aqui cinco etapas que se organizam em progressão lógica, iniciando pela análise das razões pelas quais o artigo 323 do Código Eleitoral, com seu critério do "fato sabidamente inverídico", não resolve o problema que foi convocado a resolver; o exame da pergunta central que reorganiza todo o debate, a saber, se o Direito pune a mentira ou o dano e qual a relação entre um e outro; a apresentação do conceito jurídico de desinformação (*fake news*) como o conteúdo enganoso com potencial lesivo e das vantagens que ele oferece sobre a dicotomia verdade/mentira; a proposição de um método de verificação judicial organizado em dois passos sequenciais, com aplicação a casos concretos; e, por fim, a discussão sobre o impacto da inteligência artificial generativa na verificação de falsidades e sobre os bens jurídicos que o conceito busca proteger.

O argumento central deste artigo, que percorre todas essas etapas, pode ser enunciado desde o início: o Direito funciona melhor quando protege bens da vida do que quando tenta eliminar a mentira do mundo, e

essa afirmação não é cética quanto às possibilidades do ordenamento, mas, sim, mais precisa quanto ao que ele foi construído para fazer e faz bem quando opera com os conceitos adequados, como se demonstrará a seguir.

1. O PONTO DE PARTIDA: O QUE O ARTIGO 323 DO CÓDIGO ELEITORAL TENTOU RESOLVER E POR QUE NÃO RESOLVEU

Quando o debate sobre *fake news* chegou com mais força ao Brasil, mais precisamente nas eleições de 2018, o Direito Eleitoral foi convocado como a resposta natural ao desafio instaurado e, como um passe de mágica, foi logo nesse momento que o artigo 323 do Código Eleitoral foi retirado da manga em uma ação de (re)descoberta que até parecia se encaixar no problema: quem divulgar, na propaganda eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou candidatos, capazes de exercer influência perante o eleitorado, comete crime.[2]

O Tribunal Superior Eleitoral passou a desenvolver sua jurisprudência em torno desse dispositivo, mesmo que não o aplicasse, isto é, passou a ser considerado *fake news* na seara eleitoral o fato sabidamente inverídico.

O problema é que, se formos técnicos, esse dispositivo não serve para o que se pretende que ele sirva, não por má vontade de quem o aplica, mas por razões que estão na estrutura do próprio tipo.

O primeiro problema está no elemento subjetivo, pois o tipo exige que o agente saiba que o fato é inverídico e a questão prática que surge é como demonstrar isso em juízo. Esse grau de certeza sobre o estado mental de outra pessoa é excepcionalmente difícil de produzir probatoriamente, ainda mais em um processo criminal com garantias da presunção de inocência, *in dubio pro reo*, e, ainda, considerando que o ônus probatório recai inteiramente sobre quem acusa.

O segundo problema é ainda mais profundo, pois o tipo exige que o fato inverídico seja capaz de exercer influência perante o eleitorado. No entanto, ninguém sabe por que alguém vota em alguém; nem a Ciência Política, com todos os seus instrumentos de pesquisa, consegue estabelecer causalidade precisa entre uma mensagem específica e uma decisão de voto. Muitas vezes, nem o próprio eleitor seria capaz de reconstituir com precisão as razões que o levaram a escolher um candidato. A exigência de demonstrar influência no eleitorado, se levada ao rigor técnico que o Direito Penal exige, tornaria o tipo praticamente inaplicável.

O resultado prático é que o artigo 323 tem sido aplicado como um amparo legal geral para o combate à desinformação eleitoral, com a

2 Ver art. 323: "Divulgar, na propaganda eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou candidatos, capazes de exercer influência perante o eleitorado" (Brasil, 1965).

jurisprudência do TSE preenchendo as lacunas que o texto da lei deixa abertas. Isso funciona em boa parte dos casos e ninguém ignora que o conceito de fato sabidamente inverídico está, até hoje, presente na memória de quem trabalha com o tema. Mas o fato de algo funcionar às vezes ou, ao menos, parecer que funciona não o torna conceitualmente adequado. E, quando o conceito é inadequado, as distorções aparecem nos casos mais complexos, que são exatamente os mais importantes.

Esse incômodo foi o ponto de partida da pesquisa que resultou no conceito desenvolvido a partir de 2016 e publicado sistematicamente em 2018.[3] A percepção era de que o debate estava respondendo à pergunta errada. Todos queriam saber o que é *fake news*. Poucos paravam para perguntar: para que serve o Direito, e o que ele tem condições reais de fazer?

2. A PERGUNTA QUE MUDA TUDO: O DIREITO PUNE A MENTIRA OU O DANO?

Quando se examina o ordenamento jurídico brasileiro em busca dos casos em que ele pune a mentira, o primeiro instinto é pensar na calúnia, no falso testemunho, na falsidade documental, na falsidade ideológica etc., pois há realmente uma série de tipos penais e ilícitos civis que parecem girar em torno da mentira.

Mas se se vai um pouco mais fundo em cada um deles, a pergunta que emerge é esta: o Direito está punindo esses comportamentos porque houve mentira ou porque houve ameaça de dano a um bem juridicamente protegido?

Pense no exemplo mais simples possível. Imagine que alguém, num dia ruim, é abordado por um conhecido que pergunta como você está e você responde que está ótimo, quando na verdade está mal. Você mentiu. Todavia, é evidente que não causou algum dano nem ameaçou algum bem jurídico, o que torna lógica a não punição ou o não tratamento dessa mentira no âmbito do Direito. Mas perceba que, se a mentira fosse automaticamente objeto de atuação jurídica, essa situação deveria acionar o ordenamento, o que evidentemente não acontece. Há um problema de lógica que o conceito tradicional não resolve: se mentira é proibida, por que algumas não o são?

A conclusão a que se chega, depois de percorrer os institutos do ordenamento, é que a mentira que interessa ao Direito é aquela acompanhada de potencial lesivo. A mentira sem potencial lesivo pode ser um problema ético, moral, filosófico, religioso, cultural, familiar, literário ou de qualquer outra ordem, mas não é um problema jurídico. O que o Direito persegue não é a mentira, é o dano.

3 A sistematização do conceito foi publicada pela primeira vez em: Rais, 2018.

Isso leva a uma conclusão que talvez seja a mais importante deste artigo: no sistema jurídico brasileiro, não existe um dever jurídico universal de dizer a verdade. Existe o dever de não causar dano, e o dilema entre verdade e mentira está muito mais no campo da moral e da ética do que no campo do Direito. O que está no campo do Direito é a proteção dos bens da vida, e aqui a mentira é tratada como insumo ou meio, e não como fim.

Os crimes contra a honra do Código Penal confirmam essa lógica.[4] A calúnia é punida não porque alguém mentiu, mas porque imputar falsamente a outra pessoa fato definido como crime lesa a honra objetiva dessa pessoa, ou seja, o conceito que os outros fazem dela. O bem jurídico protegido é a honra, não a verdade. O falso testemunho é punido não porque o depoente mentiu, mas porque a mentira perante o juízo compromete a administração da justiça, que é o bem jurídico tutelado ali. Dissecado cada instituto, o que aparece sempre é o bem da vida que está sendo protegido, não a verdade em abstrato.

A mesma lógica aparece no Direito do Consumidor. O artigo 37, parágrafo 1º, do Código de Defesa do Consumidor[5] define publicidade enganosa como aquela capaz de induzir em erro o consumidor, independentemente de ser inteira ou parcialmente falsa ou de agir por omissão. O critério não é a falsidade da afirmação, é a capacidade de induzir a erro, por isso o ordenamento já opera com essa lógica funcional há décadas, e sem grande controvérsia, mas caímos na cortina de fumaça de igualar *fake news* à mentira, e não o é, ao menos para fins de interpretação jurídica.

Feita essa travessia, o conceito de *fake news* precisava ser reposicionado. Não como notícia falsa, que é a tradução literal que cria mais problemas do que resolve. Por isso, tenho proposto que o conceito jurídico de *fake news* deveria ser: o conteúdo enganoso com potencial lesivo. Talvez, aliás, a melhor tradução não seja notícia falsa, mas notícia fraudulenta, pois a fraude, e não a falsidade, é o objeto mais próximo do Direito nesse campo, como tenho defendido desde 2018 (Canário, 2018).

3. *FAKE NEWS* COMO CONTEÚDO ENGANOSO COM POTENCIAL LESIVO

O conceito de *fake news* como conteúdo enganoso com potencial lesivo foi sistematizado a partir de 2016 e publicado em 2018, passando por alguns ajustes ao longo do tempo. Na formulação original, eram três os elementos: dolo, dano e falsidade. Com o refinamento da pesquisa, o

4 Ver art. 138 a 140 (Brasil, 1940).

5 Ver art. 37, § 1º: "É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor" (Brasil, 1990).

conceito foi simplificado para dois passos: a verificação da enganosidade do conteúdo e a verificação do seu potencial lesivo. Essa simplificação não significa que o dolo desapareceu da análise, mas que ele está incorporado à própria noção de enganosidade intencional, que pressupõe que o conteúdo foi produzido ou veiculado com o objetivo de induzir a erro.

Essa formulação tem uma vantagem prática importante sobre o binômio verdade/mentira: a enganosidade é algo que o Direito já sabe aferir. A publicidade enganosa, os vícios redibitórios, a simulação nos negócios jurídicos, o dolo como vício do consentimento: todos esses institutos lidam com a capacidade de induzir a erro, e o ordenamento brasileiro tem ferramentas desenvolvidas para fazer esse juízo. A veracidade, por outro lado, implica um juízo epistêmico que o Direito não tem condições de fazer com segurança e que, em democracia, não deveria ser função sua.

A distinção entre enganoso e falso não é meramente terminológica. Um conteúdo pode ser composto de elementos individualmente verdadeiros e, ao mesmo tempo, ser profundamente enganoso, se apresentado fora de contexto, editado seletivamente ou estruturado de forma a conduzir o receptor a uma conclusão incorreta.

Durante a pandemia de COVID-19, circularam vídeos mostrando pessoas desmaiando logo após receber vacinas, com legendas sugerindo que as imunizações causavam mortes súbitas. Os vídeos eram autênticos e as quedas aconteceram de verdade, e, realmente, as pessoas tinham acabado de ser vacinadas. Analisando cada elemento isolado, era verdadeiro, mas o conjunto era profundamente enganoso: os desmaios resultavam de reações vasovagais, fenômeno comum causado por ansiedade e pelo estresse do procedimento, sem qualquer relação com efeitos adversos das vacinas. A apresentação descontextualizada levou uma quantidade enorme de pessoas a concluir erroneamente que as vacinas eram perigosas.

Se o critério jurídico fosse a falsidade, esse conteúdo seria difícil de enquadrar, porque nenhum elemento específico era falso. Com o critério da enganosidade, a questão se torna mais clara: o conteúdo, no contexto em que foi apresentado, induzia a uma conclusão incorreta sobre a segurança das vacinas, e essa conclusão incorreta tinha potencial de causar danos à saúde pública, ao desestimular a vacinação.

Também é possível a situação inversa: uma mentira que não engana. O exagero retórico, a hipérbole, a sátira, a paródia: todos utilizam deliberadamente afirmações que o receptor sabe não serem literalmente verdadeiras. Esses conteúdos mentem em sentido estrito, mas não enganam, porque o código comunicativo compartilhado entre emissor e receptor deixa claro que não se trata de relato factual. Para o Direito, o que importa é a enganosidade, não a falsidade.

O segundo elemento do conceito é o potencial lesivo, e ele é o mais decisivo dos dois, pois conteúdo enganoso sem potencial lesivo não é um problema jurídico, embora possa ser um problema de outra ordem, como um problema moral ou ético, mas, por si só, não tem a capacidade de acionar a tutela do ordenamento jurídico.

Afirmar isso não é dizer que o Direito é indiferente à desinformação, é dizer que o Direito é indiferente à desinformação inofensiva e que sua intervenção se justifica quando há ameaça ou lesão a bens da vida juridicamente protegidos. Isso é consistente com a função que o Direito exerce em todas as outras áreas: ele não é um instrumento de moralização geral, mas de proteção de interesses juridicamente tutelados.

O potencial lesivo pode se manifestar em diferentes graus e direções, pode ser abstrato ou concreto, individual ou coletivo, difuso ou homogêneo. Pode, por exemplo, se dirigir à honra de uma pessoa, à integridade do processo eleitoral, à saúde pública, à segurança coletiva, às instituições democráticas etc. O que é indispensável é que haja, em algum grau verificável, a ameaça ou a lesão a algum desses bens, e a extensão e gravidade da lesão ou ameaça de lesão é que deve nortear a responsabilidade do agente.

Acrescente-se que o dano pode ser efetivo ou em potencial, e essa ressalva importa porque a natureza viral do conteúdo digital torna a lesão muitas vezes irreversível: uma vez propagada em escala, a desinformação não se apaga com a mesma velocidade com que se espalhou e, muitas vezes, aguardar o dano consumado antes de agir pode tornar a tutela jurídica praticamente inútil. Por isso, a ameaça de lesão já é suficiente para acionar o conceito.

4. OS DOIS PASSOS DO MÉTODO DE VERIFICAÇÃO JUDICIAL E ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

O conceito de conteúdo enganoso com potencial lesivo não é apenas uma definição, é um método que tem uma sequência lógica que orienta a verificação judicial diante dos casos concretos.

A primeira pergunta que se deve fazer diante de qualquer conteúdo supostamente desinformacional é: esse conteúdo tem potencial lesivo? Se a resposta for negativa, o processo de análise se encerra aí, pois não haverá problema jurídico a ser resolvido. O conteúdo pode ser falso, pode ser enganoso, pode ser eticamente reprovável, mas, sem potencial lesivo, não é objeto de tutela jurídica.

Isso pode parecer óbvio quando dito assim, mas, na prática cotidiana do Direito Eleitoral e da responsabilidade civil digital, há muitos casos em que essa pergunta não está sendo feita. Conteúdos com grau mínimo ou nenhum potencial de causar dano real chegam ao Judiciário e são tratados com

a mesma seriedade que casos de campanhas organizadas de desinformação com impacto massivo e muitas vezes industrial, e esse primeiro passo do método serve exatamente para separar esses casos.

Confirmado o potencial lesivo, a segunda pergunta é: o conteúdo é enganoso? Enganoso, como já argumentado anteriormente, não significa literalmente algo falso. Significa que o conteúdo, no contexto em que foi produzido e veiculado, tende a criar no receptor uma impressão distorcida da realidade.

Essa verificação leva em conta o contexto integral: o texto, a imagem, a edição, a legenda, o veículo, o público-alvo, o momento em que o conteúdo circula etc. É evidente que há um grau de subjetividade nessa avaliação, mas o mesmo grau de subjetividade está presente em praticamente toda a atividade jurídica.

O Direito Penal avalia o dolo, que é um estado mental, enquanto o Direito Civil avalia a boa-fé, que é um standard de comportamento; o Direito do Consumidor avalia a capacidade de induzir em erro o consumidor, que é um julgamento sobre percepção. A enganosidade não é mais subjetiva do que esses outros critérios; pode ser, na prática, menos subjetiva do que tentar demonstrar se alguém sabia que determinada informação era falsa.

Há uma analogia que ajuda a entender o problema conceitual que este artigo busca resolver: um martelo é uma boa ferramenta para pregar pregos, mas não é uma boa ferramenta para desparafusar, e isso não faz do martelo um instrumento bom ou ruim em sentido absoluto, faz dele adequado ou inadequado para fins específicos. Se alguém tenta usar um martelo para tirar um parafuso minúsculo de um controle remoto, o resultado provável é a destruição do controle, e, perceba, o problema não é o martelo, é o uso inadequado dele.

O Direito tem esse mesmo problema quando é convocado a eliminar a mentira do mundo. Não é que o Direito seja um instrumento ruim, mas é que eliminar a mentira do mundo, se isso for possível, com certeza não é uma função para a qual o ordenamento jurídico foi concebido, pois o Direito não tem os instrumentos adequados para cumprir essa tarefa. Quando se tenta usá-lo assim, o efeito é parecido com o do martelo no parafuso: a ferramenta não cumpre a função pretendida, e o objeto acaba destruído, no caso, a liberdade de expressão, a segurança jurídica, a confiança nas instituições.

Se o Direito focar sua atuação no que efetivamente pode fazer, que é proteger bens da vida contra lesões concretas ou potenciais, ele funcionará bem e será percebido como útil. Se for convocado a ser o árbitro da verdade, fracassará nessa tarefa e, o que é pior, poderá causar danos colaterais graves ao tentar cumpri-la.

Enfim, a escolha do conceito jurídico correto de *fake news* é, portanto, também uma escolha sobre os limites e as capacidades do Direito como instrumento de regulação social.

Um dos problemas que o método de verificação ajuda a resolver é o enquadramento jurídico de perguntas, não de afirmações. Há casos em que o Judiciário tem sido chamado a avaliar se um conteúdo em forma de pergunta constitui desinformação passível de sanção. Esse enquadramento é logicamente impossível, e o conceito desenvolvido aqui ajuda a explicar por quê.

Uma pergunta não afirma. E, se não afirma, não pode ser verdadeira falsa em sentido estrito, e isso não é opinião doutrinária, é uma questão de lógica elementar: o valor de verdade só se aplica a proposições, e perguntas em si não são proposições. Tentar classificar uma pergunta como fato inverídico, nos termos do artigo 323 do Código Eleitoral, é uma impossibilidade lógica que o texto do dispositivo evidentemente não contemplou.

O conceito de conteúdo enganoso com potencial lesivo lida melhor com esses casos. A pergunta, dependendo do contexto, pode ser enganosa: se estruturada de forma a pressupor como verdadeiro algo que não o é, induzindo o receptor a assumir uma premissa falsa, pode configurar conteúdo enganoso. Um exemplo claro seria uma pergunta do tipo: "Será que o candidato roubou?", enquanto mostra uma imagem real do candidato em suas férias em um lugar paradisíaco. Perceba a enganosidade do conteúdo criando a existência de um comportamento que talvez não exista, pois o problema aqui não é a forma interrogativa, é a premissa enganosa embutida, e é claro que esse julgamento depende de análise contextual, não de enquadramento automático em categoria predefinida.

Nas eleições municipais de São Paulo de 2024, um episódio concreto ilustra bem a aplicação do método e, ao mesmo tempo, os problemas que surgem quando o conceito utilizado é inadequado.

Durante a campanha, o então candidato Ricardo Nunes chamou sua adversária Tabata Amaral de Barbie e, em resposta, a campanha de Tabata Amaral produziu um vídeo em que a candidata, numa rua, perguntava a transeuntes quem era Ricardo Nunes e ouvia como resposta: quem? A resposta de desconhecimento era então acompanhada de uma animação mostrando uma cabeça estilizada de Nunes sobre o corpo do boneco Ken, fazendo uma dancinha.

O vídeo chegou à Justiça Eleitoral e o conteúdo foi avaliado e, aplicando os critérios do conceito proposto, a conclusão é que ele não constitui desinformação passível de sanção. A manipulação é evidente e declarada: ninguém que assiste ao vídeo acredita que está vendo Ricardo Nunes dançar de verdade. O conteúdo não engana ninguém e dizer que

uma pessoa é desconhecida, ainda que pelo recurso ao humor, tampouco configura ofensa à honra objetiva que justifique intervenção jurídica.

5. O IMPACTO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA E OS BENS JURÍDICOS ENVOLVIDOS

O avanço da inteligência artificial generativa adicionou uma dimensão nova ao problema da desinformação que o método de verificação judicial precisa incorporar. Há conteúdos produzidos com nível de sofisticação tal que, muitas vezes, não se consegue determinar com segurança se são ou não sintéticos, e esse cenário tem consequências diretas para o método. Se o critério fosse a falsidade, casos como esse seriam intratáveis judicialmente: sem prova pericial conclusiva de que o conteúdo é falso, o enquadramento no conceito ficaria comprometido. Mas, com o critério da enganosidade com potencial lesivo, o problema se apresenta de forma diferente. A pergunta não é apenas se o conteúdo é tecnicamente fabricado, mas se ele, no contexto em que circulou, criou impressão incorreta da realidade com potencial de causar dano.

Isso não elimina os desafios probatórios, mas os reorienta, fazendo a discussão passar de uma questão técnica binária (é falso ou não é) para uma análise contextual mais ampla, que inclui a percepção que o conteúdo gerou, o comportamento que induziu e os bens jurídicos que ameaçou. É uma avaliação mais complexa, mas também mais honesta sobre o que o Direito tem condições de fazer.

O potencial lesivo do conteúdo enganoso pode se dirigir a uma grande variedade de bens jurídicos, e identificá-los com precisão é parte do método de verificação. O bem jurídico ameaçado determina a gravidade da lesão, a proporcionalidade da resposta e o ramo do Direito mais adequado para lidar com o caso.

A honra e a reputação de pessoas identificadas são os bens jurídicos mais diretamente atingidos por *fake news* dirigidas a indivíduos específicos. Quando um conteúdo enganoso imputa falsamente a alguém conduta criminosa, imoral ou vexatória, lesa a honra objetiva da vítima e pode produzir dano material e moral mensuráveis. Os crimes contra a honra do Código Penal e a responsabilidade civil já fornecem instrumentos adequados para essa situação.

A integridade do processo eleitoral é bem jurídico cuja proteção o ordenamento trata como prioritária em razão da proteção da integridade eleitoral, autonomia da vontade do eleitorado e isonomia entre candidaturas, afinal, o eleitorado que forma sua convicção política com base em conteúdo enganoso não exerce plenamente sua autonomia

política, e o resultado eleitoral pode não refletir a vontade real do eleitorado.

A saúde pública é outro exemplo de bem jurídico cuja relevância ficou dramaticamente evidente durante a pandemia de COVID-19. Desinformação sobre vacinas, medicamentos e condutas preventivas pode ter efeitos letais em escala: redução das taxas de vacinação, adoção de tratamentos ineficazes ou prejudiciais, resistência a medidas sanitárias necessárias. A lesão não atinge uma pessoa, mas potencialmente toda a população.

A segurança pública também pode ser comprometida por desinformação que incita violência, identifica falsamente pessoas como autoras de crimes ou distorce informações sobre eventos em andamento. Casos de violência motivados por boatos circulando em aplicativos de mensagens mostram que esse bem jurídico pode ser diretamente atingido com consequências graves e imediatas.

A identificação precisa do bem jurídico ameaçado serve também para determinar a gradação do potencial lesivo e, com isso, orientar a proporcionalidade da resposta jurídica. Um conteúdo que ameaça a saúde pública em escala nacional não deve receber o mesmo tratamento que um conteúdo que lesiona a honra de um indivíduo em contexto de alcance limitado.

Uma das vantagens do conceito proposto é que ele não exige a criação de institutos jurídicos inteiramente novos, ele se integra de forma natural ao sistema já existente, aproveitando os instrumentos que o ordenamento brasileiro já desenvolveu para situações análogas.

No Direito Penal, o conceito de conteúdo enganoso com potencial lesivo é compatível com os crimes contra a honra já existentes. A calúnia, que exige a imputação falsa de fato definido como crime, incorpora tanto a enganosidade da imputação quanto o potencial lesivo à honra objetiva. O falso testemunho protege a administração da justiça. O estelionato protege o patrimônio contra a fraude. Em todos esses casos, a estrutura do tipo já contempla, implicitamente, os dois elementos do conceito proposto.

No Direito Eleitoral, o artigo 323 do Código Eleitoral e as resoluções do TSE, especialmente a Resolução n. 23.610/2019, aproximam-se do conceito ao exigir, além da falsidade, a capacidade de influenciar o eleitorado. O problema do dispositivo, como apontado no início deste capítulo, está na dificuldade probatória de demonstrar ambos os elementos com o rigor que o Direito Penal exige. O conceito proposto oferece um caminho alternativo que pode ser mais operacionalizável na prática.

Na responsabilidade civil, o sistema brasileiro já dispõe de todos os instrumentos necessários para tratar a desinformação. A tríade conduta ilícita, dano e nexo causal é suficiente para enquadrar os casos de *fake news*

com potencial lesivo. A novidade, no campo do dano, é o reconhecimento do dano social[6] como categoria aplicável quando a desinformação em larga escala rebaixa o nível de confiança coletiva ou compromete bens de natureza difusa, como a saúde pública ou a integridade do processo democrático.

O julgamento do Tema 987 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2025[7] aproximou-se dessa lógica ao flexibilizar o artigo 19 do Marco Civil da Internet para permitir a responsabilização de plataformas por conteúdos gravemente lesivos a bens jurídicos fundamentais. Por mais que haja muitas críticas a respeito da decisão, o STF decidiu que o modelo de imunidade ampla das plataformas não poderia funcionar como escudo para condutas que produzem dano grave a bens de alta relevância, o que é consistente com a premissa de que o potencial lesivo é o elemento que justifica a intervenção do Direito.

No plano constitucional, a tese de que o combate à desinformação lesiva é incompatível com a liberdade de expressão inverte a lógica que o STF tem aplicado de forma consistente. No HC 82.424,[8] o Tribunal reconheceu que discurso de ódio não está protegido constitucionalmente, enquanto na ADPF 130[9] vedou a censura prévia, mas reconheceu a legitimidade da responsabilização posterior, e, na ADI 7261, validou remoção célere de desinformação eleitoral. O que o STF tem dito, em diferentes contextos, é que a liberdade de expressão não protege manifestações que causam lesão a bens jurídicos fundamentais. Isso não é inovação, é a aplicação de princípio que sempre esteve presente no ordenamento.

Mas talvez aqui outro ganho possa ser trazido pelo conceito jurídico de desinformação como conteúdo enganoso com potencial lesivo. Diante do debate sobre a liberdade de expressão e a desinformação, muito se discute sobre os limites da verdade e da mentira, mas jamais discutimos um "direito de enganar", provocando ou ameaçando um bem jurídico de lesão, como se isso fosse derivado da liberdade de expressão. Aqui, mais uma vez, parece que o conceito jurídico de desinformação apresenta vantagens ao sabidamente inverídico.

---

6 O Enunciado 456 da V Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal (2012) consolidou o dano social como espécie implícita no art. 944 do Código Civil (Azevedo, 2004).

7 O STF flexibilizou o art. 19 do Marco Civil da Internet para permitir a responsabilização de plataformas por conteúdos gravemente lesivos a bens jurídicos fundamentais (Brasil, 2025).

8 O STF inaugurou esse entendimento no HC 82.424/RS (Caso Ellwanger), julgado em 17 de setembro de 2003, ao reconhecer que o discurso de ódio não está protegido constitucionalmente porque atenta contra a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade.

9 O STF vedou a censura prévia, mas reconheceu a legitimidade da responsabilização posterior por manifestações que violem direitos fundamentais (Brasil, 2009).

CONCLUSÃO

O ponto de partida deste artigo foi um incômodo conceitual com o "sabidamente inverídico" como conceito de desinformação, sobretudo derivado do artigo 323 do Código Eleitoral, e com o modo como o debate brasileiro sobre desinformação ficou preso à dicotomia verdade/mentira. O percurso argumentativo chegou a uma proposta que, acredita-se, possa resolver o problema com mais consistência: *fake news* devem ser compreendidas juridicamente como conteúdo enganoso com potencial lesivo.

Essa proposta não é apenas uma simplificação, mas, sim, uma proposta de correção de rota. O Direito não tem condições de eliminar a mentira do mundo, e tentar colocá-lo nessa posição é usar a ferramenta errada para o trabalho errado. O que o Direito tem condições de fazer, e faz bem quando os conceitos são adequados, é proteger bens da vida contra lesões concretas ou potenciais, e é esse o espaço que considero correto para o debate sobre desinformação online.

O método de verificação que o conceito gera é operacionalizável na prática judicial: verificar primeiro o potencial lesivo, verificar depois a enganosidade. Se o conteúdo não passa pelo primeiro filtro, não é um problema jurídico. Se passa pelos dois, configura ilícito passível de tutela pelo ordenamento, nos diferentes ramos que já dispõem de instrumentos para tanto.

Os casos concretos mostram que o método funciona nos dois sentidos: ele enquadra adequadamente as situações que merecem tutela jurídica e, ao mesmo tempo, deixa de fora as que não merecem, como a pergunta que não afirma, a sátira que não engana, o humor que não lesiona. Isso é tão importante quanto o primeiro resultado: um conceito que inclui o que deve incluir e exclui o que deve excluir é um conceito juridicamente útil.

O avanço da inteligência artificial generativa torna essa discussão ainda mais urgente, sendo necessário enfrentar a alternativa entre usar o Direito como árbitro da verdade ou como protetor dos bens jurídicos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 19, p. 211-218, jul./set. 2004.

BRASIL. Código Eleitoral. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1965.

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1940.

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *V Jornada de Direito Civil*. Enunciado 456. Brasília: CJF, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.037.396 (Tema 987)*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 26 jun. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 130/DF*. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento: 30 abr. 2009. Brasília, DF: STF, 2009.

CANÁRIO, Pedro. "A melhor tradução para *fake news* não é notícia falsa, é notícia fraudulenta". *Consultor Jurídico*, 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-ago-12/entrevista-diogo-rais-professor-direito-eleitoral/. Acesso em: 12 fev. 2026.

RAIS, Diogo (coord.). *Fake News*: a conexão entre a desinformação e o Direito. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

A LEGISLAÇÃO ELEITORAL E A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA JUSTIÇA ELEITORAL EM CASOS DE DESINFORMAÇÃO, NOTÍCIAS FRAUDULENTAS, DISCURSOS DE ÓDIO E ANTIDEMOCRÁTICOS EM PROTEÇÃO À LIBERDADE DE ESCOLHA DO ELEITORADO

ELECTORAL LEGISLATION AND THE REGULATORY ROLE OF THE ELECTORAL JUSTICE SYSTEM IN ADDRESSING DISINFORMATION, FAKE NEWS, HATE SPEECH, AND ANTI-DEMOCRATIC SPEECH TO SAFEGUARD VOTERS' FREEDOM OF CHOICE

Danyelle da Silva Galvão[1]

1 Doutora e mestra em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Penal Econômico Internacional pela Universidade de Coimbra (Portugal). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Professora efetiva do Mestrado Profissional do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Juíza substituta do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Cidadania, liberdade no exercício do voto e democracia. 2. Legislação sobre combate à desinformação, notícias fraudulentas, discursos de ódio e antidemocráticos. 3. A atuação administrativa da Justiça Eleitoral em casos de desinformação, notícias fraudulentas, discursos de ódio e antidemocráticos em proteção à liberdade de escolha do eleitorado. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a legislação eleitoral brasileira e a atuação normativa e administrativa da Justiça Eleitoral no enfrentamento da desinformação, das notícias fraudulentas, dos discursos de ódio e dos movimentos antidemocráticos, especialmente diante dos impactos provocados pelas novas tecnologias digitais e pela inteligência artificial sobre a liberdade de escolha do eleitorado. Parte-se da premissa de que a democracia contemporânea enfrenta novas formas de erosão institucional decorrentes da manipulação informacional, da segmentação algorítmica e da instrumentalização econômica e política dos dados pessoais. O trabalho examina conceitos relacionados à cidadania, democracia e liberdade do voto, bem como a influência das plataformas digitais na formação da opinião pública e na degradação do debate democrático. Analisa-se o arcabouço normativo brasileiro sobre propaganda eleitoral, desinformação e uso das redes sociais, com destaque para a atuação regulamentadora do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e para mecanismos institucionais como o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE) e o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADE). Ao final, sustenta-se que a atuação da Justiça Eleitoral brasileira representa importante mecanismo de proteção da integridade do processo eleitoral e da própria democracia constitucional, sem afastar a necessidade de observância aos limites constitucionais da liberdade de expressão e do pluralismo político.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia constitucional. Justiça eleitoral. Desinformação eleitoral. Populismo digital extremista. Liberdade de expressão. Integridade do processo eleitoral. Liberdade do voto.

ABSTRACT: This article analyzes Brazilian electoral legislation and the regulatory and administrative role of the Electoral Justice System in combating disinformation, fake news, hate speech, and anti-democratic movements, particularly in light of the impacts caused by new digital technologies and artificial intelligence on voters' freedom of choice. The

study is based on the premise that contemporary democracy faces new forms of institutional erosion arising from informational manipulation, algorithmic segmentation, and the economic and political exploitation of personal data. The paper examines concepts related to citizenship, democracy, and freedom of vote, as well as the influence of digital platforms on public opinion and the degradation of democratic debate. It also analyzes the Brazilian regulatory framework concerning electoral propaganda, disinformation, and the use of social media, highlighting the regulatory role of the Superior Electoral Court (TSE) and institutional mechanisms such as the Integrated Center for Combating Disinformation and Defending Democracy (CIEDDE) and the Electoral Disinformation Alert System (SIADE). Finally, the article argues that the actions undertaken by the Brazilian Electoral Justice System constitute an important mechanism for protecting the integrity of the electoral process and constitutional democracy itself, while still respecting the constitutional limits of freedom of expression and political pluralism.

KEYWORDS: Constitutional democracy. Electoral justice. Electoral disinformation. Extremist digital populism. Freedom of expression. Electoral integrity. Voter freedom of choice.

INTRODUÇÃO

Em entrevista publicada no dia 15 de dezembro de 2025 no jornal Folha de São Paulo, Jason Stanley, filósofo americano que se autoexilou recentemente no Canadá, afirma que a resposta contra o autoritarismo está nas instituições (Lacombe, 2025). Ao tratar especificamente sobre o Brasil, elogiou a solidez das instituições, a coragem dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e apontou que o país está na liderança contra o autoritarismo com a punição de atos antidemocráticos.

Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes, em palestra no 19º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em dezembro de 2025, dentre outras coisas, apontou a importância da atuação do Poder Judiciário sobre a segurança em três dimensões ou aspectos da palavra. A segurança institucional, no sentido de preservar as instituições dos ataques e das campanhas de descrédito; a segurança jurídica, no sentido de garantir uma previsibilidade das decisões ao jurisdicionado pela formação e adoção de precedentes judiciais; e a segurança pública, faceta da qual o Poder Judiciário está mais distante, mas que deve ter preocupação, uma vez que, junto com os demais Poderes, executa políticas públicas sobre o tema, sendo corresponsável pela execução das penas, por exemplo (CNJ, 2025).

A fala do Ministro Alexandre de Moraes e os ensinamentos de Rogério Arantes sobre Poder Judiciário e política se aproximam, ao passo que colocam o STF (ou o Poder Judiciário como um todo) como um freio poderoso no cenário pátrio, seja pela importância e relevância para a concretização de direitos e garantias individuais, para a contenção de mecanismos de ataque, descrédito das instituições, abusos dos demais Poderes, seja para o controle das políticas públicas como um todo (CNJ, 2025). Esse professor e cientista político afirma que *"a ideia é que o conjunto de direitos fundamentais, previstos constitucionalmente, não pode ser deixado ao sabor das maiorias políticas eventuais, mesmo que tais maiorias sejam resultado de eleições democráticas"* (Arantes, 1997).

Vivemos atualmente em uma democracia no Brasil, e isso se deve às previsões constitucionais e de direito eleitoral, bem como à atuação e seriedade das instituições. Antes de adentrarmos na análise sobre a regulamentação legal específica sobre o combate ao novo populismo digital extremista, é preciso expor questões sobre o exercício da cidadania e a importância da liberdade do exercício do voto para a concretização da democracia.

1. CIDADANIA, LIBERDADE NO EXERCÍCIO DO VOTO E DEMOCRACIA

Gianpaolo Smanio (2007) define cidadania como um direito fundamental que precisa de uma ordem democrática para ser exercido, além de pressupor a liberdade para exercício de outros direitos fundamentais. Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004), ao tratar de indicadores de qualidade da democracia, apontam a igualdade política, o controle sobre as políticas públicas e o funcionamento legítimo das instituições estatais. Justamente pilares que são atacados pelas milícias digitais que inflam discursos de ódio, criam campanhas coordenadas de ataques a pessoas ou instituições, notícias fraudulentas ou antidemocráticas.

Para Robert Dahl (2001), para que exista sistema democrático, é necessário que haja eleições livres, justas, liberdade de expressão, fontes de informação variadas, autonomia para associações e cidadania inclusiva.

O Ministro Alexandre de Moraes (2005) aponta que a efetiva concretização da democracia depende da legitimidade, honestidade, eficiência e transparência do processo eleitoral. E isso somente é possível se ao eleitor for conferido um cenário de liberdade de escolha, ceifado de manipulação informacional. Victor Nunes Leal (1949), ao escrever a obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, há algumas décadas, narrou como a influência política, econômica e das lideranças locais (chamados de coronéis) atingia a liberdade do eleitor na escolha dos seus representantes. As eleições não eram propriamente

livres, pois a pressão econômica e/ou política sobre determinados grupos determinava o resultado das eleições.

É bem verdade que, algumas localidades do país, o mesmo cenário ainda ocorre, tanto que a legislação eleitoral se preocupa não apenas com a compra de votos durante o período eleitoral, como também com a prática dos abusos de poder econômico e político, ou com o transporte ilícito de eleitores no dia da votação, por exemplo.

No entanto, as novas tecnologias comunicacionais mudaram o mundo e as campanhas eleitorais, a atuação política e a possibilidade de acesso dos candidatos – ou de grupos interessados em determinada(s) candidatura(s) – aos eleitores diretamente.

É inegável que a internet, os novos meios de comunicação e a realidade digital trouxeram avanços para a sociedade. As distâncias físicas foram encurtadas, a comunicação foi agilizada, algumas burocracias foram dispensadas, a possibilidade de acesso à informação em línguas diversas foi facilitada, bem como operações bancárias, compras online, buscas de curiosidades ou mesmo acesso a informações que antes eram restritas a bibliotecas ou órgãos físicos. André Ramos Tavares (2024), no livro A Nova Matrix, inclusive aponta avanços e melhorias trazidos pelo novo mundo digital, antes de analisar as dificuldades para a democracia e a legislação.

Por outro lado, há uma exploração do mercado da dúvida, expressão usada por Naomi Oreskes e Eric Conway (2010), a instigação da discórdia, a criação de realidades paralelas e alarmantes sobre costumes, religião, contra grupos minoritários, cultura *woke*, dentre outros temas. Há um debate político e público desfigurado pelas narrativas falsas, como diz Ethan Zuckerman (2013), discursos criados e replicados dentro de *"câmaras de eco" ou "bolhas informativas"*, como conceitua Cass Sunstein (2017).

Comparação interessante foi feita por Ronaldo Matos (2025), professor da cátedra de inteligência artificial e pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O autor compara as informações criadas e transmitidas por inteligência artificial com as comidas ultraprocessadas, nas quais há adição de elementos que fazem mal à saúde e ao organismo humano, especialmente se consumidas em excesso. Além disso, cita o autor Byung-Chul Han, trazido também nas obras de André Ramos Tavares (2024) e José Antonio Dias Toffoli (2024) ao tratar de desinformação, forma de dominação pelo discurso e fragmentação do discurso para geração de instabilidade social.

Renée DiResta (2024) sustenta que a desinformação contemporânea não atua apenas pela falsidade pontual de determinadas mensagens, mas pela criação sistemática de ambientes informacionais paralelos, capazes de alterar a percepção coletiva da realidade e comprometer as condições deliberativas da democracia. Há, portanto, um descrédito da ciência, um

ataque às instituições, o enaltecimento de um patriotismo exagerado que deve atuar contra minorias, estrangeiros, imigrantes e as próprias instituições.

Para Shoshana Zuboff (2024), a economia digital contemporânea transformou a desinformação e a polarização em ativos economicamente rentáveis. Nesse contexto, instala-se um "estado de guerra de informação" em que a exploração comercial do engajamento favorece conteúdos emocionalmente mobilizadores, contribuindo para a erosão da confiança institucional, científica e democrática.

A crítica à erosão da verdade, ao autoritarismo e à manipulação do espaço público não se restringe ao campo teórico, encontrando expressão na música popular brasileira há décadas. Em *Cálice*, Chico Buarque transforma o silêncio imposto pela repressão em metáfora da violência política e da censura institucionalizada. Caetano Veloso, em *É Proibido Proibir*, denuncia a interdição do dissenso como característica fundamental das experiências autoritárias. Milton Nascimento, em *Coração de Estudante*, associa democracia, memória e dignidade humana em oposição ao esquecimento institucionalizado e à naturalização da violência política.

Essas obras, dentre outras, dialogam diretamente com as reflexões de Michiko Kakutani (2018) e com os autores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), do livro *Como as democracias morrem*, ao evidenciarem que a supressão da verdade, a deslegitimação da crítica e o conformismo social constituem elementos centrais dos processos contemporâneos de erosão democrática, revelando que a deterioração democrática não se manifesta apenas pela ruptura formal das instituições, mas também pela corrosão gradual da memória coletiva, da crítica pública e da própria capacidade social de distinguir verdade e manipulação.

Não por outras razões, o Ministro Alexandre de Moraes (2025) afirma que milícias digitais são como uma infantaria do novo populismo digital, devido ao prejuízo e influência da inteligência artificial sobre a democracia, com um evidente prejuízo à representatividade. Se, na época da obra *Coronelismo, Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal, a força física, a coerção moral e a subordinação empregatícia, familiar ou financeira influenciavam o resultado das eleições devido à ausência de liberdade de escolha de candidatos pelo eleitor, atualmente o cerceamento da liberdade do eleitor decorre de força diferente da física, pois a influência decorre do uso de mecanismos digitais utilizados por empresas, grupos de pessoas e/ou candidatos para convencimento do eleitor sobre determinados temas que, consequentemente, levam à escolha de um candidato pré-escolhido pelas empresas, grupos ou candidatos demandantes. Pode-se falar, portanto, em um "coronelismo digital", sem que haja – como dito anteriormente – movimentos físicos ou uso de força explícita por parte dos interessados em convencer os eleitores a

votarem em determinado(s) candidato(s). Ou seja, se o coronelismo tradicional operava pela dependência econômica e pelo controle local do eleitor, o novo populismo digital atua pela captura algorítmica da atenção, pela manipulação emocional e pela segmentação informacional personalizada.

Exemplos claros disso são as campanhas do Brexit, da eleição presidencial dos Estados Unidos em 2016 e no Brasil em 2018. O escândalo da contratação da empresa Cambridge Analytica para as campanhas Leave EU (Brexit) e para a eleição de Donald Trump mostrou que a arrecadação e o uso indevido de dados de cerca de 87 milhões de usuários do Facebook foram armas poderosas para o direcionamento de votos nas duas ocasiões, como exposto na obra *Engenheiro do Caos* (Da Empoli, 2019).

A jornalista Carole Cadwalladr (2017), responsável pela apuração do escândalo por um jornal inglês, conta que, após o resultado do Brexit, o jornal decidiu tentar entender a razão pela qual uma comunidade no interior da Inglaterra teve 62% de votos a favor da saída do bloco europeu, mesmo sendo uma região que tinha recebido incentivos da União Europeia para construção de centros de convivência comunitária, teatros e estádio de esportes. Conta que, ao questionar a população local, entendeu que as campanhas contra imigrantes – especialmente turcos – e contra algumas questões de ciência foram decisivas para convencer a população de que a continuidade com a União Europeia representaria a derrocada econômica da Inglaterra.

A jornalista também relata que a maior dificuldade encontrada na sua apuração foi a ausência de elementos visíveis sobre a campanha: não existiam outdoors, panfletos ou registro do que as pessoas viram durante o período da campanha, justamente porque foi realizada exclusivamente por meio digital (Facebook) e de maneira personalizada de acordo com os perfis pré-pesquisados e perfilados pela empresa Cambridge Analytica. O mesmo padrão de atuação foi utilizado nos Estados Unidos nas eleições de Donald Trump em 2016, com aumento de discursos contra imigrantes em contraposição à economia, descrédito e ataque às instituições, ofensas aos grupos minoritários, e na Itália, com o movimento 5 Estrelas, muito bem exposto por Gianpaolo Da Empoli (2019).

Inclusive, após o escândalo envolvendo os dados obtidos por meio do Facebook, além de multas aplicadas pelo Parlamento inglês às empresas, houve uma maior preocupação mundial com a proteção de dados. O Brasil, por sua vez, aprovou emenda à Constituição em 2022 (EC n. 111/2022) estabelecendo os dados pessoais como direito fundamental no rol do art. 5º da Constituição Federal.

Ana Frazão (2019) trata os dados como "o novo petróleo" ou o "novo plutônio" justamente para mostrar a importância do olhar sobre a forma do seu uso e disponibilização.

Floriano de Azevedo Marques, enquanto diretor da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, tratou da autonomia das universidades durante as campanhas eleitorais e do julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) pelo STF, e apontou que o exercício democrático no Estado Democrático de Direito prediz a garantia das liberdades individuais sem a interdição do arbítrio estatal (Redação Conjur, 2018).

E, nesse sentido, deve-se levar em consideração a proteção da liberdade de expressão como direito do cidadão, especialmente em regimes democráticos. No entanto, mesmo com previsão constitucional e proteção da Convenção Americana de Direitos Humanos ou outros tratados internacionais, o seu exercício não é absoluto ou ilimitado, devendo ser cotejado com os demais direitos e garantias constitucionais, de acordo com critérios de ponderação e proporcionalidade, como sustentam Robert Alexy, Virgílio Afonso de Moraes e outros constitucionalistas.

Em julgamento no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao tratar da liberdade de expressão durante o período eleitoral, questão que nos interessa para este tema das milícias digitais e a atuação do Direito Eleitoral, o Ministro Alexandre de Moraes já dispôs que a intervenção judicial deve ser excepcional (TSE – REspe 060002525.2020). Por inúmeras vezes, o TSE e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) já decidiram que a intervenção na propaganda eleitoral deve ser limitada a casos extremos em que há ofensa, violência ou desrespeito a uma regra formal estabelecida pela legislação federal ou regulamentação do próprio Tribunal. Trata-se, portanto, de enaltecimento da importância do debate público de ideias, da aceitação da oposição política ou de pensamentos, de críticas (mesmo que contundentes) aos agentes públicos e valorização pela variedade de fontes de informação.

No entanto, como também dispôs o Ministro Alexandre de Moraes na Ação Penal Originária n. 1.044 (Brasil, STF, 2023), a liberdade de expressão não permite a propagação de discurso de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito.

Como afirma André Ramos Tavares, a liberdade de expressão é um meio e não um fim, baseando-se em lições de Robert Alexy sobre ponderação entre princípios e regras e proporcionalidade. Mas, também de acordo com o mesmo autor, há um "novo ator digital" com o monopólio de plataformas, não se podendo esperar neutralidade ou abstenção política, já que são empresas privadas que visam ao lucro e têm os seus interesses políticos e econômicos.

Assim, como afirma Yasha Mounk, aceitar ou pedir que as empresas digitais (ou companhias digitais) atuem livremente e (sem transparência de seus modelos de adesão) como censores significaria, na prática, o fim da própria liberdade de expressão. Afinal, não há transparência sobre o uso dos

algoritmos e critérios de entrega de conteúdo aos destinatários. As campanhas se tornaram algoritimizadas, totalmente personalizadas para entregar conteúdo previamente escolhido e criado para grupos de pessoas predeterminadas de acordo com classe social, renda, idade e localização, por exemplo.

Dados públicos do TSE e ofertados pela empresa Meta nas suas páginas da internet mostram que a empresa foi a maior fornecedora das campanhas eleitorais realizadas nos últimos anos no Brasil (2022 e 2024). Pelo menos no estado de São Paulo, na eleição municipal que ocorreu no último ano, os maiores gastos dos candidatos majoritários da capital e das cidades da região metropolitana foram justamente com impulsionamento de postagens com a empresa Meta. E um dos critérios para aferição da ocorrência ou não de atos de campanha nas ações judiciais eleitorais que discutem fraude à cota de gênero tem sido a aferição sobre a existência de postagens na internet e/ou a análise sobre gastos com impulsionamento de propaganda em prestações de contas.

No livro *Como as democracias morrem*, os autores afirmam que atualmente o desmoronamento dos sistemas democráticos ocorre por corrosão interna, pela criação de discurso sobre a necessidade de mudanças radicais nos sistemas de votação ou nas instituições e pelo incentivo a reações emocionais para criação de polarização (Levitsky; Ziblatt, 2018). Há um *tsunami* de informações, uma intoxicação informacional ou, como aponta Thomas Vesting (2024), uma verdadeira reconfiguração de espaço e discurso público. Michiko Kakutani (2018) expõe sobre o colapso da verdade e o incentivo ao cinismo, cansaço e medo para minar a confiança e desestabilizar a sociedade. Para a autora, quando os fatos perdem importância, a própria democracia fica em risco.

É difícil, senão impossível, que haja um exercício do voto livre de qualquer interferência informacional. Ou seja, o novo populismo digital extremista ataca diretamente a democracia, já que o livre exercício do voto fica prejudicado. Patricia Campos Mello, no livro *Máquina do Ódio*, narra a experiência brasileira das eleições de 2018, fenômeno que também apareceu na apuração jornalística inglesa ao tratar da Cambridge Analytica. A autora narra as mudanças na realização da campanha eleitoral em 2018 que, além de utilizar robôs para disparo de mensagens em massa, o conteúdo disparado e entregue ao eleitor tinha como objetivo claro o descrédito ao sistema de votação, às instituições brasileiras e ao sistema político como um todo. O plano (efetivamente executado) foi criar e difundir notícias que não correspondiam à verdade, ofensas diretas a representantes do Poder Judiciário, narrativas sobre fraude eleitoral e ineficiência da urna eletrônica ou até sobre material didático com viés sexual e inadequado para menores de idade. Cria-se, com isso, uma instabilidade social, uma polarização de ideias e uma crise de representatividade, além de insuflar ânimos de ódio e repulsa por pensamentos contrários ou críticos.

Cenário semelhante ao descrito por Giuliano da Empoli, no livro *Engenheiro do Caos*, quando relata sobre o movimento 5 Estrelas italiano, que garantiu a eleição de representantes de partido até então sem representatividade, justamente pela criação de cenários e narrativas descontextualizadas ou de discursos antissistema (Da Empoli, 2019).

Apesar de antigo, o conto *O homem que sabia javanês*, de Lima Barreto (1997), encaixa-se com perfeição nesse cenário. A mentira criada pelo protagonista Castelo, de que sabia ler a língua, levou-o a frequentar a alta sociedade, rodas de intelectuais que até então desconhecia ou lhe eram inacessíveis. Fez comentários jornalísticos sobre a língua e a cultura javanesa e se tornou diplomata. É evidente que a proporção de sua mentira é muito menor – ou até insignificante – quando comparada à crise democrática criada pelas milícias digitais neste novo populismo atual. Entretanto, o conto mostra que a verdade não é apenas moral, mas estrutural, fundada na conivência entre ignorância e oportunismo político.

No Brasil, o plano do discurso de ódio, da desinformação e do ataque à democracia não se resumiu ao período eleitoral. Após as eleições de 2018, os ataques às urnas eletrônicas, ao sistema de votação e contagem dos votos, à Justiça Eleitoral e ao STF continuaram e culminaram, inclusive, com os atos de 8 de janeiro de 2023. Mas não só. Quando, em 2019, o Plenário do STF julgou o 4º Agravo Regimental no Inquérito 4.435 e reafirmou sua jurisprudência sobre a competência da Justiça Eleitoral para os crimes eleitorais e conexos, movimentos sociais e de imprensa se mobilizaram para atacar o Poder Judiciário como destruidor da Lava Jato ou dos mecanismos de combate à corrupção. Além do objetivo de incutir no eleitorado a percepção da ineficiência das instituições ou a conivência com um sistema político corrupto e/ou corrompido, a difusão orquestrada desses discursos manipulados e desinformativos tinha como propósito fragilizar ainda mais a Justiça Eleitoral e, por conseguinte, o sistema de votação eleitoral do país.

2. LEGISLAÇÃO SOBRE COMBATE À DESINFORMAÇÃO, NOTÍCIAS FRAUDULENTAS, DISCURSOS DE ÓDIO E ANTIDEMOCRÁTICOS

Diante desse cenário de crise de representatividade e perigoso para a manutenção da democracia, é inaceitável uma apatia estatal ou a ausência de regulação sobre a matéria. André Ramos Tavares aponta que a ausência de regulação estatal específica dá margem para o que ocorreu em 2018, ou seja, um *"acúmulo de compartilhamento incontrolável de desinformação"* (Tavares, 2024).

É sempre importante destacar que o voto livre não é apenas ausência de coerção física ou moral, envolve necessariamente um ambiente informacional

minimamente íntegro, pois o pleno exercício e desenvolvimento da democracia exige liberdade cognitiva do eleitor.

O Ministro Alexandre de Moraes, depois de expor sobre as novas tecnologias e as formas de ataque ao sistema democrático, defende o uso de mecanismos legais e jurisprudenciais para o combate ao novo populismo digital. Primeiro, como sustenta o professor, tem-se o relevante precedente do TSE na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) sobre o WhatsApp nas eleições em 2018, que equipara os serviços de mensageria eletrônica aos meios de comunicação para fins de possível cassação de mandato por uso indevido ou abuso nas eleições, nos termos do art. 22, caput e XIV da Lei Complementar n. 64/90 (Moraes, 2025).

Mesmo não tendo sido reconhecido o abuso na época, com a improcedência da AIJE, o precedente inaugurou uma nova regulamentação de combate a esses discursos de ódio, desinformação, notícias fraudulentas, falseadas e movimentos antidemocráticos. Inclusive, ensejou recentemente a decretação de inelegibilidade de um dos candidatos à prefeitura da cidade de São Paulo, justamente pela constatação de uso indevido das mídias sociais na campanha eleitoral.

A Lei n. 9.504/97, modificada em 2017 pela Lei n. 13.488/17, dispõe no art. 57-C que é:

> *[...] vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuando o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.*

Questões importantes decorrem do dispositivo legal, uma vez que somente o impulsionamento pelos candidatos, partidos etc., é autorizado: primeiro, porque o gasto com o impulsionamento, sendo oriundo dessas pessoas, constará na prestação de contas do candidato e será passível de aferição e controle; depois, porque o limite de gastos para cada campanha também deve ser analisado, afastando-se ingerências do poder econômico de terceiro em benefício de candidatura. Além disso, o impulsionamento é restrito ao enaltecimento do candidato, suas propostas e candidatura, o que afasta – ou pelo menos tenta – a propagação de discursos violentos e ofensivos mediante o pagamento para propagação.

O art. 57-D, em seu parágrafo 3º, autoriza a Justiça Eleitoral que poderá determinar, mediante solicitação, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sites ou redes sociais, além de vedar o anonimato. Segundo Diogo Rais e Beatriz Sampaio (2025), em artigo publicado na Revista de Direito Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), a Meta estipulou no Brasil técnicas de controle mais

apuradas sobre a propaganda política do que nos Estados Unidos. Além de uma dupla checagem sobre a contratação e um registro de todas as postagens contratadas, aderiu ao Grupo de Trabalho sobre desinformação do TSE e STF para garantir uma eleição mais livre e harmônica, mesmo com seus interesses empresariais inerentes ao setor privado. Afinal, é importante relembrar e enfatizar à exaustão que o resultado das eleições ou do exercício do voto deve estar de acordo com a vontade do eleitor.

O Professor e Ministro Alexandre de Moraes aponta a importância da função regulamentadora da Justiça Eleitoral, autorizada pelo Código Eleitoral (art. 23, IX) e pela Lei n. 9.504/97 (art. 57-J).

A Resolução n. 23.610/2019, do TSE, regula a propaganda eleitoral e especificamente sobre o tema dessa prova, veda, no seu art. 9º-C, a utilização, na propaganda eleitoral, de *"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"*. Tal artigo foi incluído pela Resolução n. 23.732/2024, de fevereiro de 2024, diante da preocupação da Justiça Eleitoral com o uso de inteligência artificial e *deep fakes* nas eleições municipais.

O parágrafo lº do mesmo artigo também veda o uso de manipulação ou substituição de voz ou imagem para prejudicar ou favorecer candidatura, sujeitando o agente infrator, nas hipóteses do caput e parágrafo, à disciplina de abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação. Tais preocupações também aparecem nas modificações trazidas pela Resolução n. 23.755/2026 à Resolução 23.610/2019 quando trata do uso de inteligência artificial e conteúdos sintéticos, inclusive estabelecendo responsabilidades a provedores de aplicação quando não observadas as obrigações impostas pela normativa.

A Resolução n. 23.714/22, aprovada em 20 de outubro de 2022, a poucos dias do segundo turno das eleições presidenciais, estabelece em seu art. 2º que *"É vedada, nos termos do Código Eleitoral, a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização dos votos"*.

A mesma resolução estabelece multas para as plataformas digitais, em caso de não cumprimento das decisões judiciais, e autoriza a extensão da ordem de retirada a outras postagens idênticas, por meio de decisão monocrática da presidência do Tribunal. Além disso, o art. 4º autoriza a suspensão temporária de canal, perfil e contas em mídias sociais quando houver produção sistemática de desinformação, *"caracterizada pela publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas"* (Brasil, TSE, 2022).

Por fim, seu art. 6º veda propaganda paga ou monetizada (direta ou indiretamente) nas 48 horas antes e 24 horas depois das eleições. Trata-se de genuíno mecanismo normativo de combate ou regulamentação desse novo

populismo digital. Mas é importante destacar que a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou ADI 7.261, perante o STF, em face dos dispositivos da mencionada resolução, afirmando que atenta contra a legalidade estrita, uma vez que as previsões de exclusão de conteúdo, suspensão de contas e aplicação de multas não têm correspondência na legislação federal. A ação foi julgada improcedente, oportunidade em que o Ministro Edson Fachin, então relator, afirmou que *"se faz preciso adotar postura deferente à competência do TSE, admitindo, inclusive um arco de experimentação regulatória no ponto do enfrentamento ao complexo fenômeno da desinformação"* (Brasil, STF, 2022).

Os fundamentos da referida ADI foram analisados pelo Ministro Alexandre de Moraes em sua tese de titularidade apresentada perante a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo (USP), justamente defendendo a importância do marco regulatório e da necessária e constante atuação da Justiça Eleitoral, seja na sua função jurisdicional (julgando fatos e questões jurídicas), seja na função normativa (regulamentando por meio das resoluções). Trata-se, como aponta Rogério Arantes, da relação estreita do Poder Judiciário e da política, justamente pelo controle de constitucionalidade exercido pelo STF, mesmo que, nesse caso, sobre ato do próprio Poder Judiciário.

Outros marcos normativos também punem a atuação nesse novo populismo digital. O art. 296 do Código Eleitoral prevê como crime ataques e promoção da desordem que prejudiquem os trabalhos eleitorais. O art. 323 do mesmo código prevê a conduta de divulgação de fato sabidamente inverídico como crime; a Lei n. 12.891/13 incluiu o parágrafo lº no art. 57-H da Lei n. 9.504/97, que estabelece como crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou a imagem de candidato, partido ou coligação. Isso além dos crimes contra o Estado Democrático de Direito incluídos na legislação federal.

Trata-se, portanto, de um arcabouço legislativo para garantir a liberdade material do sufrágio, evitar abusos ou punir condutas que limitem ou cerceiem a integridade da formação da vontade política e autodeterminação informativa do eleitor.

3. A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA JUSTIÇA ELEITORAL EM CASOS DE DESINFORMAÇÃO, NOTÍCIAS FRAUDULENTAS, DISCURSOS DE ÓDIO E ANTIDEMOCRÁTICOS EM PROTEÇÃO À LIBERDADE DE ESCOLHA DO ELEITORADO

Além da função normativa da Justiça Eleitoral, exercida pela elaboração e aprovação das resoluções anteriormente mencionadas, é preciso também expor sobre a função administrativa desse ramo do Poder Judiciário.

A atuação administrativa quanto à desinformação abrange os grupos de trabalho e parcerias com as empresas de tecnologia e redes sociais; a possibilidade de análise dos estatutos partidários de novos partidos ou alterações de partidos já existentes para o afastamento de partidos ou previsões antidemocráticas, como forma de exercício da democracia defensiva ou militante (Loewenstein, 1937; Borges, 2025; Peccinin, 2026).

Além das providências de 2017 e 2018, o TSE – por meio da Portaria n. 510/21 – criou o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação.

Também foi inaugurado, em março de 2024, o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE), que funciona na sede do TSE e reúne esforços de diferentes instituições no combate à desinformação e às *deepfakes* utilizadas contra o processo eleitoral. Atua de forma coordenada no enfrentamento dos discursos de ódio, discriminatórios e antidemocráticos no âmbito eleitoral. As denúncias realizadas pelo *site* do TSE são verificadas, faz-se uma constatação sobre a ocorrência de discussão judicial sobre o mesmo tema, as redes sociais são notificadas e devem informar as providências adotadas em até duas horas. Caso a desinformação seja localizada em apenas um estado, o TRF específico será acionado para as mesmas providências (Brasil, TSE, 2026). E, nos termos da Resolução n. 23.714/22, a presidência do TSE pode ordenar a remoção do conteúdo caso já exista uma decisão sobre fatos similares.

Em julho de 2024, o TSE também inaugurou o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADE), chamado de "ferramenta cidadã", pois possibilita a qualquer pessoa o "apontamento de fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral" (Brasil, TSE, 2026).

Após checagem de equipe especializada no TSE, os alertas são encaminhados às plataformas digitais para que avaliem a hipótese de violação de seus termos de uso, aplicando as medidas correspondentes. E, de acordo com a previsão do sistema, caso haja sinais de prática de crimes ou de ilícitos eleitorais, os alertas são também encaminhados para providências judiciais cabíveis.

No seu ano de criação (2024), 2.127 alertas foram encaminhados às plataformas digitais para análise de conteúdo e possível disparo em massa. A maior parte desses alertas foi direcionada ao WhatsApp (82%) contra 4% do Instagram e 7% do X – antigo Twitter (Brasil, TSE, 2026).

E, por sua vez, 1.287 alertas foram encaminhados aos TREs, uma vez que estavam diretamente ligados a questões de caráter local, certamente em razão do fato de as eleições terem sido municipais em 2024.

Por fim, destaca-se que, nas eleições de 2024, o TRE-SP, por exemplo, criou uma sala de acompanhamento em tempo real das redes sociais com palavras-chave (*Acompface*) para monitoramento e prevenção de ataques ao sistema de votação ou urnas. E, mais recentemente, seus servidores do quadro efetivo produziram, gravaram e editaram documentário sobre a as urnas eletrônicas, a seriedade do sistema de votação e a importância das instituições para a manutenção da democracia (Brasil, TRE-SP, 2026).

CONCLUSÃO

A democracia contemporânea enfrenta desafios inéditos decorrentes da transformação digital do espaço público, da utilização econômica e política dos dados pessoais e da capacidade de manipulação informacional proporcionada pelas plataformas digitais e pelos sistemas de inteligência artificial. A erosão da confiança institucional, a difusão coordenada de desinformação, os discursos de ódio e os ataques sistemáticos às instituições democráticas revelam que o processo eleitoral deixou de ser influenciado apenas pelos tradicionais abusos de poder econômico e político, passando também a sofrer interferências estruturadas por mecanismos algorítmicos de segmentação, impulsionamento e manipulação emocional do eleitorado. Nesse contexto, a liberdade do exercício do voto, elemento essencial à concretização da cidadania e da democracia, passa a exigir não apenas garantias formais, mas também mecanismos efetivos de proteção contra práticas que comprometam a formação livre da vontade política.

A análise da legislação eleitoral brasileira demonstra que o ordenamento jurídico nacional passou a reconhecer progressivamente os riscos decorrentes do novo populismo digital extremista e da instrumentalização das redes sociais para a corrosão democrática. As alterações promovidas na Lei das Eleições, as resoluções expedidas pelo TSE e a consolidação de mecanismos de responsabilização relacionados ao uso indevido das plataformas digitais evidenciam a tentativa institucional de adaptar a proteção da democracia às novas formas de violência informacional. A regulamentação do impulsionamento de conteúdo, a vedação de conteúdos sintéticos manipulados, a repressão à disseminação massiva de notícias fraudulentas e a responsabilização por discursos antidemocráticos demonstram que a proteção da liberdade de expressão não pode ser confundida com autorização para destruição das próprias bases constitucionais do regime democrático.

Nesse cenário, a atuação administrativa da Justiça Eleitoral assume relevância singular. A criação do Programa Permanente de Enfrentamento

à Desinformação, do CIEDDE e do SIADE revela que a proteção da integridade do processo eleitoral exige atuação coordenada, preventiva e multidisciplinar. Mais do que mera função jurisdicional repressiva, a Justiça Eleitoral passou a desempenhar papel institucional de defesa da democracia, da legitimidade das eleições e da confiança pública no sistema eleitoral brasileiro. Trata-se de manifestação contemporânea da chamada democracia defensiva ou democracia militante, pela qual o Estado Democrático de Direito não permanece inerte diante de movimentos destinados à sua corrosão interna mediante a utilização abusiva das próprias liberdades democráticas.

Ao mesmo tempo, a complexidade do fenômeno exige cautela institucional e permanente observância aos limites constitucionais. O combate à desinformação e aos discursos antidemocráticos não pode servir de fundamento para censura prévia, restrições arbitrárias ao debate público ou enfraquecimento das garantias fundamentais. A tensão entre liberdade de expressão e proteção da democracia exige atuação proporcional, transparente e fundamentada, especialmente porque o ambiente digital é marcado pela concentração de poder econômico e informacional nas mãos de grandes empresas privadas de tecnologia, cujos interesses econômicos e políticos nem sempre coincidem com os valores democráticos. Assim, a preservação da democracia contemporânea demanda não apenas regulação estatal adequada, mas também transparência algorítmica, responsabilidade das plataformas digitais e fortalecimento da educação midiática e informacional da população.

Por fim, conclui-se que a defesa da democracia no século XXI não depende exclusivamente da existência formal de eleições periódicas ou de garantias abstratas de liberdade. A efetividade do regime democrático pressupõe a preservação de um ambiente informacional minimamente íntegro, plural e comprometido com a realidade factual, permitindo ao eleitor exercer sua liberdade de escolha de maneira consciente e autônoma. Como demonstrado ao longo deste trabalho, a atuação normativa e administrativa da Justiça Eleitoral brasileira, somada ao aperfeiçoamento legislativo e ao fortalecimento das instituições democráticas, representa importante mecanismo de contenção das novas formas de autoritarismo digital, reafirmando que a proteção da democracia constitui tarefa permanente e coletiva no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 1997.

BARRETO, Lima. *O homem que sabia javanês*. São Paulo: Ática, 1997.

BORGES, Ademar. *Democracia militante no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

BRASIL. Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1996. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE-SP. *A verdade das urnas*: a Justiça Eleitoral no Combate à Desinformação. São Paulo: TRE-SP, [2026]. Vídeo 58min. e 12 seg. Documentário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7p5VZ4WowO0. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 1.044. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em 23/05/2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.261. Relator Ministro Edson Fachin. Julgamento em 03/11/2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n. 510 de 4 de agosto de 2021. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.610 de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a propaganda eleitoral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.714 de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.755 de 2 de março de 2026. Altera a Resolução nº 23.610/TSE, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral - SIADE*. [Brasília]: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Manual de procedimentos do CIEDDE é publicado pelo TSE*. [Brasília]: TSE, [s.d.]. Disponível em: https://www.tse.jus.

br/comunicacao/noticias/2024/Maio/manual-de-procedimentos-do-ciedde-e-publicado-pelo-tse?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 9 maio 2026.

CADWALLADR, Carole. The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked. *The Guardian*, Londres, 7 maio 2017. Disponível em: https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexit-robbery-hijacked-democracy?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 9 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *19º Encontro Nacional do Poder Judiciário* - 2 de dezembro (Manhã). [S.l.]: CNJ, 2025. Vídeo 2 horas, 16 min. e 20 seg. (*live*) Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=KuueO5jJR90. Acesso em: 9 maio 2026.

DA EMPOLI, Giuliano. *Os engenheiros do caos*. Tradução de Arnaldo Bloch. São Paulo: Vestígio, 2019.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: an overview. *Journal of Democracy*, Hopkins University Press, v. 15, n. 4, p. 20-31, out. 2004.

DIRESTA, Renée. *Invisible Rulers*: The People Who Turn Lies into Reality. New York: PublicAffairs, 2024.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais: noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (coord.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

KAKUTANI, Michiko. *A morte da verdade*: notas sobre a mentira na era Trump. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

LACOMBE, Victor. Brasil é líder mundial contra fascismo e virou exemplo ao prender Bolsonaro, diz filósofo americano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 dez. 2025. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2025/12/brasil-e-lider-mundial-contra-fascismo-e-virou-exemplo-ao-prender-bolsonaro-diz-filosofo-americano.shtml?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 9 maio 2026.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.

MORAES, Alexandre de. *Democracia e Redes Sociais*: Desafio de Combater o Populismo Digital Extremista. Barueri: Atlas, 2025.

MOTA, Ronaldo. Conteúdo digital como ultraprocessado. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. A4, 19 dez. 2025.

ORESKES, Naomi; CONWAY, Erik M. *Merchants of Doubt*: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming. New York: Bloomsbury Press, 2010.

PECCININ, Luiz Eduardo. *A Justiça Eleitoral e a defesa da democracia*: a proteção da integridade das eleições à luz da teoria da democracia militante. Londrina: Editora Thoth, 2026.

RAIS, Diogo; SAMPAIO, Beatriz Martins de Oliveira. Redes sociais e eleições: a Meta e a propaganda eleitoral nas urnas de 2022. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político*, São Paulo, v. 9, n. 2, jul./dez. 2025. Disponível em: https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/415/364?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 9 maio 2026.

REDAÇÃO CONJUR. Universidades não podem sofrer censura, diz diretor da Faculdade de Direito da USP. *Consultor Jurídico*, 27 out. 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-out-27/universidades-nao-podem-sofrer-censura-diretor-direito-usp/?utm_source=chatgpt.com . Acesso em: 9 maio 2026.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SUNSTEIN, Cass R. #*Republic*: Divided Democracy in the Age of Social Media. Princeton: Princeton University Press, 2017.

TAVARES, André Ramos. *A nova Matrix*. São Paulo: Etheria Editora, 2024.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Desinformação, democracia e sistema de justiça. In: OSÓRIO, Aline Rezende Peres *et al. Desinformação, o mal do século*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2024, v. 2.

VESTING, Thomas. *A mudança da esfera pública pela inteligência artificial*. Tradução de Pedro Henrique Ribeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism*: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: PublicAffairs, 2019.

ZUCKERMAN, Ethan. *Rewire*: Digital Cosmopolitans in the Age of Connection. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

ALGUMAS APROXIMAÇÕES ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DO CONTROLE DA DESINFORMAÇÃO ON-LINE POR MEIO DAS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

SOME APPROACHES TO THE CONSTITUTIONALITY OF THE CONTROL OF ONLINE DISINFORMATION THROUGH THE RESOLUTIONS OF THE SUPERIOR ELECTORAL COURT

Rodrigo Maia Rocha[1]

1 Doutorando e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em em Ciências Criminais e em Direito Processual Civil pela Universidade Ceuma (UNICEUMA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Procurador do Estado do Maranhão.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Eleições e desinformação no Brasil. 1.1. A crise de legitimidade das democracias constitucionais na era digital. 1.2. Ascensão da desinformação digital e seus impactos sobre a integridade do processo eleitoral. 2. O sistema eleitoral brasileiro e a governança das eleições pela Justiça Eleitoral. 2.1. A Justiça Eleitoral na arquitetura constitucional brasileira e suas competências. 2.2. A função normativa do TSE: fundamentos e alcance. 3. Função normativa do TSE e a proteção da democracia em face da desinformação – limites e possibilidades à luz da Constituição. 3.1. Situando a controvérsia – objeções à constitucionalidade da atividade normativa no controle da desinformação eleitoral. 3.2. Fundamento constitucional da regulação pelo TSE da desinformação a partir da sua conexão com o princípio democrático. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo propõe uma análise crítica acerca da edição de resoluções pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício de sua função normativa, destinadas a regular o enfrentamento da desinformação nas eleições diante da omissão do Congresso Nacional em dispor sobre o tema, investigando-se especialmente a sua conformidade em face dos limites constitucionais ao exercício de funções normativas fora do âmbito do Poder Legislativo. Para tanto, analisa-se o fenômeno global da desinformação no ambiente digital e seus impactos sobre a democracia e as eleições. Posteriormente, lança-se um olhar sobre o sistema de justiça eleitoral brasileiro e suas múltiplas funções, especialmente a regulação do processo eleitoral por meio de resoluções. A metodologia empregada se baseia em uma análise crítica da Constituição Federal, da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria. Finalmente, serão apresentados, com base nas premissas teóricas apresentadas, os parâmetros do que pode ser considerado o exercício legítimo da referida atividade normativa à luz da ordem constitucional vigente.

PALAVRAS-CHAVE: Desinformação. Eleições. Tribunal Superior Eleitoral. Resoluções. Função normativa.

ABSTRACT: This article proposes a critical analysis of the resolutions issued by the Superior Electoral Court in the exercise of its normative function, aimed at regulating the fight against disinformation in elections in view of the National Congress failure to address the issue, investigating

in particular their compliance with constitutional limits on the exercise of normative functions outside the scope of the Legislative Branch. To this end, it analyzes the global phenomenon of disinformation in the digital environment and its impacts on democracy and elections. Subsequently, it takes a look at the Brazilian electoral justice system and its multiple functions, especially the regulation of the electoral process through resolutions. The methodology employed is based on a critical analysis of the Federal Constitution, doctrine, and jurisprudence of the Federal Supreme Court on the matter. Finally, based on the theoretical premises presented, the parameters of what can be considered the legitimate exercise of the aforementioned normative activity in light of the current constitutional order will be presented.

KEYWORDS: Disinformation. Elections. Superior Electoral Court. Resolutions. Normative function.

INTRODUÇÃO

O modelo tradicionalmente conhecido de democracia liberal, consagrado nas comunidades politicamente organizadas a partir do Estado constitucional, vem enfrentando, na atual quadra histórica, desafios importantes sob a perspectiva da sua legitimidade em escala global, decorrentes, em grande medida, do aumento significativo da circulação de conteúdos desinformativos no ambiente digital – as assim denominadas *fake news* – que se convertem em verdadeiros vetores de distorção da esfera comunicacional pública.

No contexto brasileiro, os efeitos desse fenômeno se fazem sentir especialmente no processo eleitoral, cuja legitimidade encontra-se ancorada principalmente na igualdade entre os atores da disputa e na liberdade na formação da vontade do eleitorado, as quais se veem ameaçadas pela distorção na esfera pública causada pela desinformação amplificada pelas ferramentas digitais, vulnerando, desse modo, a normalidade e a legitimidade do pleito eleitoral, o que resulta, à evidência, na erosão do próprio Estado Democrático de Direito.

Atento a essa grave ameaça ao princípio democrático e diante da ausência, até aqui, de um arcabouço legal específico emanado do Poder Legislativo objetivando coibir as desordens informacionais produzidas no ambiente digital, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no exercício da sua competência normativa, tem atuado na formulação de regras destinadas a conferir efetividade no enfrentamento desse fenômeno e dos danos por ele causados à normalidade das eleições, transcendendo muitas das vezes os limites da mera reprodução do conteúdo das leis eleitorais, o que tem sido objeto de críticas da comunidade jurídica.

Diante desse contexto, o presente artigo propõe-se a analisar se a atividade normativa do TSE, ao fixar regras destinadas a coibir a desinformação digital nas eleições, violaria o esquema constitucional de divisão das funções estatais, invadindo atribuições conferidas ao Poder Legislativo ou se, ao contrário, representaria o exercício regular de funções institucionais dotadas de extração constitucional, posto que voltadas à proteção do princípio democrático, elemento estruturante e conformador da ordem jurídico-constitucional.

Partir-se-á da hipótese de que, embora não possuindo previsão expressa no texto da Constituição, a edição de resoluções pelo TSE coibindo a desinformação eleitoral, visando à proteção da normalidade e da regularidade das eleições, encontra ancoragem constitucional no dever estatal de proteção do princípio democrático e seus consectários lógicos, especialmente a igualdade na disputa eleitoral, a autodeterminação informativa e a livre manifestação da vontade do eleitor, não se configurando, a princípio, em violação da separação de poderes, sobretudo diante de omissão persistente do Legislativo em regular o tema.

Para tanto, serão analisados os aspectos fundamentais do fenômeno da disseminação de conteúdos desinformativos no ambiente digital, especialmente seus impactos sobre a democracia e o processo eleitoral. Posteriormente, será traçado um panorama do modelo de governança eleitoral brasileiro a partir de um olhar sobre a Justiça Eleitoral e suas múltiplas atribuições, com ênfase na sua função normativa e seus contornos essenciais.

A partir da fixação das premissas anteriores, será feita uma abordagem crítica quanto aos limites constitucionais ao exercício da função normativa pelo TSE na elaboração das regras de enfrentamento à desinformação digital nas eleições, analisando-se ainda a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a questão.

Do ponto de vista metodológico, trata-se, no caso do presente estudo, de uma investigação de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema.

1. O FENÔMENO DA DESINFORMAÇÃO DIGITAL E AS ELEIÇÕES NO BRASIL

1.1. A crise de legitimidade das democracias constitucionais na era digital

A desinformação constitui, à evidência, um dos maiores desafios contemporâneos às democracias constitucionais, considerando-se seu caráter complexo, multidimensional e multissetorial, amplificado pelas plataformas digitais e pelos algoritmos que regem a circulação da informação, razão pela

qual a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em relatório recente, propõe o fortalecimento da cooperação internacional no desenvolvimento de políticas públicas capazes de tornarem as democracias mais resilientes diante da ameaça global representada pelas desordens informacionais e seus impactos, políticos, sociais e econômicos (OECD, 2024).

Na quadra histórica atual, a informação, antes um bem escasso, torna-se um fluxo contínuo que condiciona poder e influência, especialmente pela massificação do acesso à internet, o que, ao contrário das previsões excessivamente otimistas nos primeiros anos do século XXI, não necessariamente produz conhecimento, mas, sim, desorientação e manipulação onde o indivíduo hiperinformado se torna, em verdade, saturado, incapaz de distinguir o verdadeiro do falso, fenômeno que resulta na degeneração do ambiente democrático, o qual se converte em um regime distópico denominado por Han (2022, p. 18) de "Infocracia", espaço no qual o cidadão perde o seu referencial acerca da base factual a partir da qual poderá se orientar devidamente no espaço de debate público.

Nesse sentido, a necessária convergência entre a ideia de informação verdadeira – compreendida como realidade factual objetivamente verificável – e o debate público no qual se desenvolve a ação dos indivíduos já era defendida de maneira vigorosa por Arendt (2016, p. 296), ainda em meados do século passado, pois a progressiva erosão da percepção sobre a realidade dos fatos pela difusão de inverdades – potencializada em grande medida pelos meios de comunicação de massa – traria como maior risco não a substituição da verdade pela mentira, como seria de se supor a princípio, mas a perda da capacidade de discernir a verdade daquilo que não o é, o que culminaria na perda do necessário referencial ao exercício da ação política no ambiente democrático por parte dos membros da sociedade num "processo de destruição do sentido mediante o qual nos orientamos no mundo real".

Partindo dessas premissas, é possível inferir a existência de uma relação direta entre a higidez do ambiente informacional e a qualidade na formação da vontade popular dentro do espaço democrático; e, conquanto a desinformação e seus efeitos deletérios no âmbito do debate público não representem um fenômeno novo, as mudanças tecnológicas responsáveis pela ascensão de novas ferramentas digitais presentes no ambiente informacional contemporâneo – com especial destaque para as redes sociais, o *big data* e o uso massivo de mecanismos de inteligência artificial cada vez mais sofisticados – foram responsáveis por uma expansão sem precedentes na capacidade de geração e disseminação de conteúdos desinformativos, popularmente denominados *fake news*.

E é no contexto das eleições realizadas nos países democráticos, considerando a centralidade do debate público, racional e informado para

a integridade das condições de deliberação democrática (Habermas, 2023, p. 11), que irá se concentrar a reflexão aqui desenvolvida, conforme será abordado no item a seguir.

1.2. Ascensão da desinformação digital e seus impactos sobre a integridade do processo eleitoral

Como destacado anteriormente, as democracias contemporâneas têm enfrentado, na atual quadra histórica, uma transformação profunda da esfera pública e de seus mecanismos de formação da vontade política. O desenvolvimento tecnológico, em especial o das redes sociais e das plataformas digitais de comunicação, ampliou exponencialmente o acesso à informação, mas também facilitou a circulação de conteúdos falsos, manipulados ou enganosos – o que passou a ser descrito, no léxico político e jurídico, como desinformação. O fenômeno não é meramente comunicativo, é um instrumento de poder que afeta a confiança nas instituições, o equilíbrio entre os atores políticos e a própria legitimidade do processo democrático, que tem nas eleições livres e periódicas um dos seus mais importantes alicerces.

Segundo Dahl (2016, p. 109), a existência de um Estado efetivamente democrático exige determinadas precondições para sua materialização, merecendo especial destaque, nesse sentido, a existência de uma efetiva igualdade política entre os seus cidadãos, consistente numa "oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais", igualdade essa que pressupõe eleições "livres e justas. Livres quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem justas, todos os votos devem ser contados igualmente".

No Brasil, a questão adquiriu relevância crescente a partir das eleições de 2018, quando campanhas coordenadas de desinformação – especialmente via o aplicativo de mensageria WhatsApp – mostraram-se capazes de influenciar o debate público e o comportamento eleitoral em larga escala, constituindo esse sem dúvida um dos maiores desafios atualmente vivenciados pelo processo eleitoral brasileiro, posto que esse estado de coisas, segundo sublinhado por Moraes (2025, p. 122):

> (...) acaba por desafiar o arcabouço do sistema de direito eleitoral, uma vez que não só interfere na lisura do processo eleitoral, como também corrói as próprias bases do regime democrático sobre a qual o processo eleitoral se edifica. Tal fato constitui, nas democracias ocidentais contemporâneas, um dos maiores desafios para o direito eleitoral, premido por oferecer soluções a desafios antes não cogitáveis que, lamentavelmente, aumentam de complexidade a cada novo pleito eleitoral.

Nesse sentido, a regulação da desinformação, por sua vez, toca em um ponto sensível do debate democrático contemporâneo: o equilíbrio entre liberdade de expressão e igualdade política. A liberdade de expressão, enquanto direito fundamental consagrado no art. 5º, IV e IX da Constituição Federal, goza de posição preferencial no ordenamento jurídico. No entanto, essa liberdade não é absoluta e pode ser limitada para salvaguardar outros bens jurídicos igualmente fundamentais, como a integridade eleitoral e a igualdade entre os candidatos.

Nesse ponto, a noção de igualdade entre os atores da disputa eleitoral adquire centralidade, a qual não deve ser compreendida apenas como igualdade formal de acesso aos meios de campanha, mas também como equilíbrio substantivo na capacidade de influenciar o eleitorado em ambiente digital, espaço de interconexão entre os indivíduos de significativa relevância em razão do inegável impacto das novas tecnologias sobre o exercício das liberdades comunicativas e informacionais.

Com efeito, a disseminação de desinformação tem o condão de romper esse equilíbrio, criando assimetrias informacionais que privilegiam determinados candidatos ou partidos de forma ilegítima, produzindo desigualdade entre os competidores na disputa, o que constitui evidente violação ao princípio democrático em sua dimensão substancial.

Do mesmo modo, a disseminação massiva de conteúdos desinformativos on-line tem o potencial para vulnerar ainda outro pilar democrático: a liberdade de voto, uma vez que

> [...] não se pode negar que as novas tecnologias têm potencial de influenciar a liberdade do voto assim como sempre tiveram as mídias tradicionais. Os novos instrumentos, ao que parece, tendem a potencializar esse dano, considerando a pulverização de plataformas, dos produtores de conteúdo e a velocidade de circulação da informação (Silveira, 2021, p. 339).

O exercício da liberdade de voto, por sua vez, pressupõe, como condição para a sua legítima exteriorização, a livre formação da vontade do eleitor, de modo que a escolha do eleitor ocorra a partir de uma base factual idônea, afastadas quaisquer influências indevidas capazes de distorcer a compreensão em torno daqueles elementos factuais a partir dos quais esse se orientará na esfera comunicacional pública, o que tem nas desordens informacionais on-line um evidente fator de distorção daquelas condições, como assinalado por Moraes (2025, p. 42):

> Essa livre escolha pressupõe garantia não somente de que a manifestação de cada eleitor se refletirá no resultado do pleito eleitoral, mas também

> de que as condições pelas quais cada cidadão formará suas convicções para escolha sejam hígidas, equânimes e isentas de artificialismos e interferências espúrias, seja por meio de abuso de poder econômico e político, seja por meio de utilização ilícita dos diversos meios de comunicação, inclusive das plataformas digitais, para a produção de maciça desinformação, com a divulgação de notícias fraudulentas e discursos de ódio e antidemocráticos.

Feitas tais considerações acerca dos efeitos da desinformação online nas eleições, cumpre analisarmos as características do sistema eleitoral brasileiro.

2. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E A GOVERNANÇA DAS ELEIÇÕES PELA JUSTIÇA ELEITORAL

2.1. A Justiça Eleitoral na arquitetura constitucional brasileira e suas competências

Com efeito, podemos apontar como uma premissa uníssona do pensamento jurídico contemporâneo a ideia de que a concretização do princípio democrático no Estado constitucional possui vinculação direta com a capacidade das instituições integrantes do sistema eleitoral – compreendido pelas técnicas e pelos procedimentos de mobilização e de representação da soberania popular no âmbito da comunidade política – de traduzirem de modo fidedigno a vontade do eleitorado, sob pena de se converter numa democracia puramente formal, incapaz de promover a efetiva legitimidade do exercício do poder, como muito bem sintetizado por Loewenstein (2021, p. 334, tradução livre):

> A ideia do povo como detentor soberano do poder é uma hipótese estéril e equivocada se as técnicas eleitorais, por meio das quais os eleitores determinam os candidatos que deverão representá-los no parlamento e no governo, não estejam estabelecidas de maneira que o resultado eleitoral reflita honrada e exatamente a vontade dos eleitores. O sistema e as leis eleitorais devem ser imparciais e absolutamente objetivos frente a todos os candidatos.

De outra banda, para além do sistema de regras que regem a competição político-eleitoral, a efetivação da legitimidade da disputa política no Estado Democrático de Direito pressupõe também a existência de estruturas institucionais responsáveis pela sua aplicação, tanto no que se refere à

organização e implementação daquele arcabouço normativo, como também pela atribuição de arbitrar os eventuais conflitos entre os atores da disputa, conjunto de elementos que compõem as múltiplas dimensões da governança político-eleitoral de determinada comunidade politicamente organizada (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7).

No caso do Brasil, o impulso decisivo para a consolidação do modelo de governança eleitoral que ainda perdura em nosso ordenamento jurídico-constitucional deveu-se à Revolução de 1930, a qual teve como um dos seus principais vetores romper o ciclo de eleições fraudulentas propiciadas pela hegemonia política do coronelismo e das oligarquias regionais durante a República Velha, o que culminou na criação da Justiça Eleitoral em 1932 (Vale, 2014, p. 16).

Instituída por meio do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, e posteriormente incorporada à Constituição de 1934 e a todos os diplomas constitucionais que a sucederam, a nova instituição, embora organicamente situada no âmbito do Poder Judiciário, surgiu dotada não apenas de competências jurisdicionais, mas também de atribuições de natureza administrativa e executiva das eleições como um todo (Ferraz Júnior, 2008, p. 38), assumindo a partir de então a responsabilidade pela organização do processo eleitoral em toda a Federação, o que representou uma profunda inovação no sistema eleitoral pátrio, conforme pontuado por Telles (2009, p. 12):

> [...] o Brasil descobriu um verdadeiro 'ovo de Colombo', hoje visto com muito interesse por outros países, desejosos de instaurar ou de aprimorar seus processos democráticos: um órgão estatal, imperativo, funcional, especializado, que retira as paixões políticas do controle dos interessados diretos, os políticos e os partidos. De fato, o novo Código alterou também radicalmente a administração do processo eleitoral, criando uma instituição judiciária, formalmente independente dos poderes políticos, à qual foram confiados o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e a proclamação dos eleitos – a Justiça Eleitoral.

Buscou-se, desse modo, a partir da opção pela criação de uma estrutura institucional de organização das eleições coordenada de modo exclusivo pelo Judiciário, cujos membros possuem neutralidade *prima facie* diante do processo político – o que revelava evidente desconfiança em relação aos membros do Executivo e Legislativo para tal função em razão do seu indiscutível interesse na disputa eleitoral – satisfazer a demanda social por eleições legítimas e equilibradas, capazes de traduzir a efetiva vontade dos detentores da soberania do Estado, podendo-se afirmar que: "desde os anos trinta do século XX a Justiça

Eleitoral tem se constituído em um ator político relevante e desempenhado um papel crucial no cenário político" (Sadek, 2014, p. 8).

No que se refere à competência constitucional do sistema brasileiro de Justiça Eleitoral ao longo da sua história, ressalvado o período ditatorial do Estado Novo em que fora extirpada sua previsão constitucional, os diplomas constitucionais pátrios empreenderam diferentes modificações na demarcação dos contornos das suas competências, ora detalhando-as de maneira exaustiva, como no caso da Carta de 1934, ora enumerando-as a título exemplificativo, franqueando ao Legislador a possibilidade de regulação de outras hipóteses para além daquelas postas no texto constitucional, a exemplo das Cartas de 1946 e 1967 (Bispo, 2023, p. 49).

A Constituição de 1988, por sua vez, ao contrário das Cartas anteriores, não detalhou as competências dos órgãos da Justiça Eleitoral, delegando tal responsabilidade integralmente ao Legislativo, conforme expresso em seu art. 121, no qual restou consignado que a "Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais" (Brasil, 1988).

Contudo, em razão da omissão do Congresso Nacional, operou-se a recepção pela ordem constitucional do atual Código Eleitoral com *status* de Lei Complementar, bem como de outras leis ordinárias contendo previsões relacionadas à competência da Justiça Eleitoral, como, v.g., a Lei das Eleições e a Lei dos Partidos Políticos (Bispo, 2023, p. 61).

Assim, a partir das disposições contidas na legislação infraconstitucional, pode-se dividir a competência da Justiça Eleitoral – com ênfase para o TSE – em quatro categorias essenciais: i - jurisdicional, na qual é responsável por arbitrar os litígios eleitorais, de maneira originária ou em sede recursal; ii - administrativa, compreendendo a organização e gestão do processo eleitoral em todas as suas fases, desde o registro das candidaturas até a proclamação dos respectivos resultados eleitorais; iii - consultiva, na qual irá responder a questionamentos formulados em tese pelos entes legitimados acerca da compreensão das normas eleitorais; iv - regulamentar/normativa, por meio da qual editará atos de conteúdo normativo com o objetivo de fornecer balizas na aplicação das leis eleitorais.

Verifica-se, portanto, que o rol de competências do TSE previstas na legislação infraconstitucional é bastante abrangente, concentrando o órgão todas as atividades integrantes do sistema de governança eleitoral brasileiro, quais sejam: executar e fiscalizar a aplicação das regras eleitorais, julgar e fazer a subsunção das regras eleitorais a casos concretos (poder jurisdicional) e, por fim, o papel de dar concretude e complementar as regras eleitorais por meio de atos normativos.

2.2. A função normativa do TSE: fundamentos e alcance

Considerando o recorte da presente análise, cumpre tecermos aqui considerações específicas em relação à função normativa desempenhada pelo TSE com base na legislação eleitoral brasileira, a qual recebeu, conforme destacado anteriormente, delegação expressa da Constituição para definir as competências da Justiça Eleitoral.

Inicialmente, a aludida função encontrou previsão no Código Eleitoral (Brasil, 1965), o qual, como já mencionado anteriormente, foi recepcionado com *status* de Lei Complementar em relação aos dispositivos que disciplinam a competência da Justiça Eleitoral, dispondo aquele diploma que o TSE elaborará instruções que reputar necessárias para a sua execução (art. 1º, parágrafo único, e art. 23, inciso IX), ao qual fora acrescentado ainda pela Lei n. 14.211/2021 o art. 23-A, o qual dispôs que:

> A competência normativa regulamentar prevista no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do caput do art. 23 deste Código restringe-se a matérias especificamente autorizadas em lei, sendo vedado ao Tribunal Superior Eleitoral tratar de matéria relativa à organização dos partidos políticos.

Também é possível situarmos a previsão da competência normativa do TSE fundamentalmente na chamada Lei das Eleições (Brasil, 1997) – que, em seu art. 105, com redação determinada pela Lei n. 12.034/2009, dispôs que:

> Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

E, ainda, na Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1996), de onde se extrai a previsão no art. 61 de que o TSE expedirá resoluções para a fiel execução daquele diploma legal.

Contudo, o evolver da função normativa desempenhada pelo TSE, especialmente ao longo dos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, foi caracterizado por uma expansão da compreensão daquela Corte em relação às balizas dessa função, a qual passou a incorporar em suas resoluções disposições e sentidos não contemplados na redação expressa das leis eleitorais, formulando verdadeiras normas *praeter legem* em face das disposições específicas dessas, a partir, v.g., da interpretação jurisprudencial

de determinados temas ou das respostas às consultas que lhe eram formuladas (Lima, 2011, p. 92).

Como caso paradigmático dessa expansão no alcance da sua atividade normativa – dentre uma série de tantos outros, mas que os limites traçados para a investigação aqui desenvolvida não permitem um detalhamento mais minudente – pode-se apontar a edição das Resoluções n. 22.610 (Brasil, 2007) e 22.733 (Brasil, 2008), por meio das quais se disciplinou a perda do mandato eletivo em caso de desfiliação partidária sem justa causa, atos normativos questionados por meio de ADI, como será detalhado em outro momento, tornando-se recorrente a impugnação dessas resoluções perante o STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, questionamento igualmente enfrentado pela Resolução n. 23.714 (Brasil, 2022), editada especificamente para combater a desinformação eleitoral no ambiente digital, o que nos levará no próximo item ao cerne da presente análise: o exame da constitucionalidade da atividade normativa desempenhada pelo TSE.

3. FUNÇÃO NORMATIVA DO TSE E A PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA EM FACE DA DESINFORMAÇÃO: LIMITES E POSSIBILIDADES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

3.1. Situando a controvérsia – objeções à constitucionalidade da atividade normativa do TSE no controle da desinformação eleitoral

Tanto pela análise dos estudos acadêmicos que se debruçam sobre o tema da atividade normativa do TSE quanto pelo cotejo das ações ajuizadas perante o STF questionando a constitucionalidade das resoluções daquela Corte, é possível inferir que o argumento central utilizado para se contrapor à legitimidade constitucional dos referidos atos normativos consistiria, fundamentalmente, na ausência de previsão expressa dessa competência normativa no texto da Constituição; consequentemente, em razão do silêncio do texto constitucional, estar-se-ia diante de verdadeira usurpação por um órgão integrante da estrutura orgânica do Poder Judiciário de competência típica do Poder Legislativo, violando, assim, o princípio constitucional estruturante da separação de poderes.

Essa é a compreensão compartilhada por autores como Ferraz Júnior (2008), Salgado (2010), Lima (2011) e Gomes (2014), os quais apresentam, a partir dessa premissa, objeções veementes às resoluções editadas pelo TSE que, a pretexto de editar normas regulamentares naquelas hipóteses previstas nas leis eleitorais – recepcionadas, nesse ponto, com *status* de Lei Complementar, repise-se – não se limitam a regulamentar tais dispositivos, inovando, ao contrário, o arcabouço regulatório eleitoral; de outra banda, há

uma parcela expressiva de autores que defendem a constitucionalidade dessas mesmas resoluções por existir, ainda que de modo implícito, autorização constitucional outorgando função normativa ao TSE, não havendo que se falar, portanto, em violação à separação de poderes, como Pinto (2008), Sadek (2014), Vale (2014), Gonçalvez Júnior (2016), Macedo e Soares (2014) e Bispo (2023), uma vez que tal função se destinaria a concretizar princípios e regras da ordem jurídico-constitucional incidentes sobre o processo eleitoral, especialmente diante da omissão regulatória do Legislativo.

Considerando a hipótese levantada no presente artigo – sustentando a conformidade entre a função normativa mais abrangente exercida pelo TSE e o desenho institucional da divisão das funções do Estado estabelecido pela Constituição –, cumpre desenvolver, a seguir, as premissas teóricas que ancoram essa posição, bem como apresentar uma breve visão em relação à posição do STF sobre a discussão.

3.2. Fundamento constitucional da regulação pelo TSE da desinformação a partir da sua conexão com o princípio democrático

Conforme restou demonstrado ao longo da presente abordagem, o princípio democrático, consagrado pela Constituição de 1988 como verdadeiro vetor estruturante da nossa ordem jurídica, goza de uma natureza dúplice, possuindo uma "dimensão material e uma dimensão organizatória e procedimental, que se conjugam, complementam e retroalimentam, assegurando uma legitimidade simultaneamente procedimental e substancial da ordem jurídico-política estatal" (Sarlet, 2020, p. 369), apresentando como condições de possibilidade a liberdade e a igualdade de participação na atividade política do Estado, verdadeiros "fundamentos funcionais da democracia" (Canotilho, 2003, p. 291).

Como consectário lógico extraído do princípio democrático em sua dimensão substancial presente na Constituição, é possível deduzir o direito fundamental à igualdade de oportunidades entre os postulantes aos diferentes mandatos eletivos na disputa eleitoral, bem como a preservação da livre vontade do eleitor quando do exercício do seu direito de sufrágio, a qual deve ser resguardada de quaisquer abusos capazes de promover indevida influência capaz de romper aquele equilíbrio (Muñoz, 2007, p. 63).

Desse modo, com base nessas premissas, conclui-se que a desinformação on-line nas eleições constitui um fator de erosão daquelas condições de efetividade do princípio democrático em toda a sua potencialidade constitucionalmente estabelecida, encontrando-se ancorada a regulação desse fenômeno pelo TSE, portanto, no âmbito dos deveres jurídico-constitucionais de proteção dos direitos fundamentais pelo Estado brasileiro,

considerando a relação íntima e indissociável da dignidade humana e dos direitos fundamentais com a dimensão material da democracia (Sarlet, 2020, p. 368).

Acerca dos deveres estatais de proteção, esses derivam da própria eficácia objetiva imanente aos direitos fundamentais, os quais, mais do que exigirem abstenções por parte do Estado, demandam para a sua plena concretização a atuação positiva desse, mediante a sua promoção e proteção em face de quaisquer ameaças perpetradas, seja por particulares, seja por outros Estados (Andrade, 2019, p. 134), obrigação jurídico-constitucional imposta às diferentes dimensões da atividade estatal, incluindo o Legislativo, como observado por Sarlet (2021, p. 385), para quem

> [...] esta vinculação, considerada com base numa dimensão filosófica e histórica, implica clara renúncia à crença positivista na onipotência do legislador estatal, significando, por outro lado (sob um ângulo dogmático-jurídico) a expressão jurídico-positiva da decisão tomada pelo Constituinte em favor da prevalência dos valores intangíveis contidos nas normas de direitos fundamentais em face do direito positivo.

Diante desse contexto, o argumento da separação de poderes – sobretudo em face da já mencionada previsão legal expressa contida na legislação eleitoral acerca do exercício de funções normativas pelo TSE – não pode ser interpretado em termos absolutos, de maneira a obstar a regulação pela Corte da desinformação eleitoral na internet, com o intuito de resguardar a integridade das eleições em face dos evidentes abusos que vêm sendo praticados no ambiente digital à míngua de previsão expressa em leis em sentido formal, mesmo porque, diante dos desafios enfrentados pela sociedade contemporânea, a concepção clássica de tripartição de funções estatais deve ser atualizada à luz desses desafios, como bem advertia Bonavides (2000, p. 185):

> Desde, porém, que se desfez a ameaça de volver o Estado ao absolutismo da realeza e a valoração política passou do plano individualista ao plano social, cessaram as razões de sustentar, em termos absolutos, um princípio que logicamente paralisava a ação do poder estatal e criara consideráveis contrassensos na vida de instituições que se renovam e não podem conter-se, senão contrafeitas, nos estreitíssimos lindes de uma técnica já obsoleta e ultrapassada.

Desse modo, o princípio da separação de poderes, enquanto técnica de controle do poder estatal em prol da proteção dos direitos fundamentais, não

pode amparar a omissão deliberada de quaisquer dos detentores das funções político-institucionais do Estado, mesmo do legislador, pois, como já referido anteriormente, possui esse limites ao seu poder de conformação em função dos deveres de conferir proteção suficiente aos direitos fundamentais, o que inclui prover as prestações de natureza normativa necessárias àquela proteção (Silva, 2013, p. 462). Assim, diante do vácuo regulatório em temas como o controle da desinformação eleitoral, a função normativa do TSE destinada a concretizar a eficácia social da proteção dos direitos fundamentais inerentes à efetivação do princípio democrático mostra-se em plena consonância com a ordem jurídico-constitucional, uma vez que

> negar tal função normativa é o mesmo que admitir o poder ilimitado do legislativo para definir as regras de eleição de seus próprios membros. Sem nenhum controle (afora o da constitucionalidade, acima comentado), é possível a construção e manutenção de um sistema eleitoral que privilegie os já mandatários, como de fato ocorre. Na hipótese, o poder de legislar estaria corrompendo e não dando sustentação aos dogmas da democracia, da igualdade, da pluralidade. É este tipo de ofensa 'lícita' a um dos fundamentos do direito eleitoral - o equilíbrio da disputa - que exige uma resposta externa. [...] A alternativa possível - dentro da separação de poderes, e não em ofensa a ela – é reconhecer o poder normativo da Justiça Eleitoral como contrapeso ao domínio do poder legislativo sobre as normas eleitorais: uma forma de aprimorar o sistema naquilo que a instância legislativa não tem condições de fazer; e instar o legislador ao movimento, nas situações em que a inércia é benéfica a seus agentes (Macedo; Soares, 2014, p. 281).

Sobre o tema, Leal (1947, p. 430) já assinalava, à luz da Carta de 1946, que "[...] o poder regulamentar – de que no assunto é investido o Tribunal Superior Eleitoral – não está adstrito ao critério da legalidade, mas também delibera por motivos de conveniência ou oportunidade, sempre que se lhe depare lacuna da lei", compreensão igualmente sufragada por Pinto (2008, p. 114), no que tange à legitimidade constitucional da função normativa da Corte:

> No desempenho de suas funções administrativa e jurisdicional, a Justiça Eleitoral acompanha as mudanças realizadas nas relações dos agentes políticos com o poder e com a sociedade, detectando as carências da legislação eleitoral, de forma que deve lhe ser assegurada a possibilidade de expedir resoluções, com caráter normativo, que imponham a obrigatoriedade de determinadas condutas aos sujeitos ativos e passivos

> do processo eleitoral, sempre visando garantir a lisura do processo eleitoral, a verdade das urnas, o fortalecimento do regime democrático, a liberdade do voto e a soberania popular.

Cumpre-nos assinalar, contudo, que tal atuação normativa encontra legitimidade na medida em que observe a deferência para com as escolhas regulatórias efetuadas pelo Legislativo, o qual pode vir a sair da sua inércia até mesmo em reação àquela atuação, passando a disciplinar as questões objeto das resoluções do TSE, hipótese em que as previsões legais terão inequívoca prevalência no âmbito do processo eleitoral (Macedo; Soares, 2014, p. 283); tais situações, por sua vez, longe de se converterem necessariamente em conflitos entre os Poderes, podem constituir uma salutar prática de diálogo institucional entre Legislativo e Judiciário no exercício de suas funções constitucionais (Marinoni, 2022, p. 338), a partir da qual resultaria um efetivo aprimoramento do sistema jurídico-eleitoral e, por conseguinte, do próprio Estado Democrático de Direito.

Considerando a relevância do tema, o questionamento em relação aos limites da função normativa do TSE tem sido recorrente por meio do ajuizamento perante o STF de uma série de ADIs. Contudo, considerando os limites da presente abordagem, optou-se pela análise de dois julgamentos que, conquanto distantes do ponto de vista temporal, podem ser considerados paradigmáticos em relação à compreensão da Corte sobre a atividade normativa do TSE.

Primeiramente, cabe destacar o julgamento conjunto das ADIs n. 3999 e n. 4086 (Brasil, 2008), ajuizadas em face das Resoluções n. 22.610/2007 e n. 22.733/2008 do TSE, as quais disciplinaram o processo de perda de mandato parlamentar pela desfiliação partidária sem justa causa; naquela ocasião, o TSE justificou a edição das referidas resoluções considerando a necessidade de, a partir do julgamento pelo STF de diversos mandados de segurança (processos n. 22.602, 22.603 e 22.604) – nos quais o Pretório Excelso, por maioria, reconheceu o direito da agremiação partidária ao mandato parlamentar em caso de desfiliação injustificada – regulamentar os meios destinados a conferir efetividade à pretensão dos partidos políticos de reivindicarem os mandatos nas hipóteses em que o parlamentar venha a desfiliar-se injustificadamente da agremiação pela qual se sagrou eleito.

O primeiro aspecto que sublinha a relevância do referido julgamento reside na circunstância de que o STF, pela primeira vez, superou a posição até então dominante na Corte no sentido do não cabimento de ADIs em face das resoluções do TSE, reconhecendo, no caso, a suficiente abstração e autonomia normativa daquelas resoluções, passíveis, portanto, de serem objeto de controle concentrado, conhecendo, desse modo, as referidas ações.

No exame do mérito, prevaleceu por maioria o voto do relator Ministro Joaquim Barbosa, o qual, dentre outros argumentos, destacou que, considerando o reconhecimento pelo STF, quando do julgamento dos mandados de segurança mencionados, da existência de um direito de extração constitucional dos partidos de reivindicarem os mandatos parlamentares em face da indevida desfiliação dos eleitos pela agremiação partidária, tornar-se-ia inócuo o reconhecimento desse direito lastreado em interpretação constitucional consolidada pelo STF sem que houvesse a previsão de um instrumento capaz de conferir-lhe efetividade no âmbito político-eleitoral, não tendo a resolução em questão inovado a ordem jurídica, mas tão-somente regulado aspectos procedimentais destinados à concretização de direitos presentes no ordenamento jurídico-constitucional.

Também foram apontados como argumentos centrais para o reconhecimento da constitucionalidade da resolução: i - a autorização presente na legislação eleitoral outorgando o exercício da atividade regulatória ao TSE; ii - a ausência de previsão em lei formal do referido procedimento, sublinhando-se, nesse ponto, o caráter transitório da regulação em questão, ou seja, essa perduraria tão-somente para evitar prejuízo ao exercício de direitos assegurados pelo ordenamento jurídico-constitucional apenas enquanto não houvesse disciplina expressa do tema pelo Legislativo por meio de lei formal, ente legitimado por excelência para dispor sobre a questão.

Já no julgamento da ADI n. 7261 (Brasil, 2023), questionou-se a constitucionalidade da Resolução do TSE n. 23.714/2022, editada em pleno período eleitoral com o escopo de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições diante da desinformação massiva identificada nos meios digitais durante o pleito de 2022. A ação, proposta pelo PGR, sustentou a impossibilidade do TSE editar atos normativos autônomos, uma vez que tal atuação usurparia competência constitucionalmente conferida ao Legislativo, violando, desse modo, a separação de poderes, o que se tornaria mais grave, sobretudo, por conter a referida resolução restrições ao exercício no ambiente digital das liberdades comunicativas e informacionais constitucionalmente protegidas.

Nesse caso, igualmente, o STF, por expressiva maioria, rechaçou as alegadas inconstitucionalidades do ato normativo questionado, nos termos do voto do relator Ministro Edson Fachin, confirmando a compatibilidade entre a resolução e a ordem constitucional vigente.

Como argumento central para afastar a alegação de violação à separação de poderes, o relator reafirmou a outorga pelo próprio legislador do exercício da função normativa pelo TSE com base no microssistema das leis eleitorais, tratando-se, no caso, de exercício legítimo do seu poder de polícia sobre a propaganda eleitoral, destacando-se especialmente a previsão do art. 57-J da

Lei das Eleições, o qual dispõe, especificamente no que tange à propaganda eleitoral na internet, que o TSE regulamentará a matéria de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes à época do pleito, norma cuja abertura semântica confere ainda mais legitimidade institucional à atuação daquela Corte na conformação de regras concretas diante dos desafios presentes em razão das inovações tecnológicas que inevitavelmente modificam as relações no ambiente digital a cada nova eleição.

De outra banda, afirmou-se não haver no caso indevida restrição às liberdades de expressão e manifestação, uma vez que não se pode falar em direito fundamental à disseminação de informações fraudulentas ou de ataques à democracia com o propósito de corromper a normalidade das eleições, tendo a referida resolução, em verdade, buscado justamente proteger os direitos e as liberdades fundamentais que gravitam em torno da concretização do princípio democrático em sua dimensão substantiva.

Verifica-se, portanto, com base nas conclusões dos referidos julgamentos, que a compreensão do STF acerca do tema em análise converge no mesmo sentido das premissas teóricas anteriormente lançadas: a prerrogativa de conformação normativa do Legislativo não é absoluta, sendo constitucionalmente legítima a atuação do TSE, enquanto órgão máximo da governança eleitoral brasileira e diante da omissão daquele órgão, no sentido de prover o sistema eleitoral de regras organizatórias e procedimentais destinadas a assegurar a efetividade do princípio democrático diante das ameaças à sua integridade decorrentes da desinformação massiva on-line.

CONCLUSÃO

Constatou-se, ao longo do presente estudo, que a edição de resoluções pelo TSE desempenha um importante papel na regulação da desinformação massiva no ambiente digital proporcionada pelas ferramentas tecnológicas contemporâneas, o que se revela fundamental diante do potencial inerente às desordens informacionais on-line para comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, condições de possibilidade da efetivação do princípio democrático enquanto valor estruturante do Estado constitucional brasileiro.

Constatou-se que o modelo de governança eleitoral adotado pela ordem jurídica brasileira desde a edição do Código Eleitoral de 1932 até o presente momento manteve-se relativamente estável, caracterizando-se pelo desempenho de todas as funções de organização, execução e arbítrio de conflitos no âmbito das eleições pelo sistema de Justiça Eleitoral, ocupando o TSE a cúpula desse sistema, desempenhando para tanto, ao lado da função jurisdicional típica do Poder Judiciário, funções administrativas de gestão

e organização eleitoral, bem como funções normativas, por meio das quais edita regras gerais e abstratas destinadas ao cumprimento da legislação eleitoral, o que inclui a possibilidade de suprir omissões da lei eleitoral quando necessário para a tutela da normalidade e legitimidade das eleições, corolários do princípio democrático.

Em relação especificamente à edição de resoluções pelo TSE destinadas à regulação da desinformação on-line com o escopo de proteger a integridade das eleições, é possível extrair a legitimidade do exercício dessa função a partir dos deveres estatais de proteção decorrentes da eficácia objetiva dos direitos fundamentais que gravitam em torno do princípio democrático, especialmente a igualdade eleitoral e a liberdade da manifestação de vontade do eleitor, os quais não podem gozar de proteção insuficiente pela omissão recorrente do Legislativo em disciplinar de modo efetivo o tema.

Assim, é possível concluir, com base nas premissas teóricas apresentadas e nas decisões do STF sobre a matéria, que a edição de resoluções pelo TSE no exercício de sua função normativa representa um contributo relevante para a proteção da integridade do processo eleitoral, sobretudo em um tema tão relevante para a defesa da democracia brasileira como o enfrentamento da disseminação no ambiente digital de conteúdos desinformativos capazes de comprometer a integridade das condições da disputa eleitoral e da livre formação da vontade do eleitor, não havendo que se falar em usurpação da função do Legislativo diante da sua omissão em prover as prestações normativas indispensáveis para uma proteção suficiente do Estado Democrático de Direito, sob pena de se admitir a fragilização dos seus alicerces.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2019.

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BISPO, Nikolay Henrique. *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF*: uma relação de simbiose? 2023. 166f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22082023-121227/pt-br.php. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficinal da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2026

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficinal da União*, Brasília, DF, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 18 fev. 2026

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficinal da União*, Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 18 fev. 2026

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro e 1996. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficinal da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008. Altera o art. 11 da Resolução-TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2008/resolucao-no-22-733-de-11-de-marco-de-2008. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999/DF*. Resoluções TSE n.º 22.610/2007 e 22.733/2008. Disciplina dos procedimentos de justificação da filiação partidária e da perda do carto eletivo. Constitucionalidade. Requerente: Partido Social Cristão – PSC. Requerido: TSE. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 12 de novembro de 2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4086/DF*. Resoluções TSE n.º 22.610/2007 e 22.733/2008. Disciplina os procedimentos de justificação da filiação partidária e da perda do carto eletivo. Constitucionalidade. Requerente: PGR. Requerido: TSE. Relator. Min. Joaquim Barbosa, 12 de novembro de 2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261/DF*. Resolução TSE nº 23.714/2022. Enfrentamento da desinformação capaz de atingir a integridade do processo eleitoral. Constitucionalidade. Requerente: PGR. Interessado: TSE. Relator: Ministro Edson Fachin, 19 de dezembro de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774895965. Acesso em: 18 fev. 2026.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DAHL, Robert. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

FERRAZ JÚNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil*: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais. 2008. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/3935. Acesso em: 18 fev. 2026.

GOMES, Mateus de Moura Lima. *Ativismo judicial no Tribunal Superior Eleitoral*: os limites constitucionais do poder regulamentar e a densidade normativa das resoluções eleitorais. 2014. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2014. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_GomesMML_1.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

GONÇALVES JUNIOR, Carlos. *Atividade normativa da Justiça Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

HABERMAS, Jürgen. *A new structural transformation of the public sphere and deliberative politics*. Tradução: Ciaran Cronin. Cambridge: Polity, 2023, p. 11. Ebook Kindle.

HAN, Byung-Chul. *Infocracia*: digitalização e crise da democracia. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2022. Ebook Kindle.

LEAL, Victor Nunes. O regime representativo e a legislação eleitoral do Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 9, p. 419–433, 1947. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/9993. Acesso em: 18 fev. 2026.

LIMA, Sídia Maria Porto. *O ativismo judicial e o judiciário eleitoral*: um estudo da atividade legislativa do tribunal superior eleitoral. 198 f. 2011. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1374. Acesso em: 18 fev. 2026.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editora Ariel, 2021.

MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. O poder normativo da Justiça Eleitoral e a separação de poderes: um paradigma democrático? In: VITA, Jonatan Barros; MALISKA, Marcos Augusto (Orgs.). *Direitos fundamentais e democracia II*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 265–293.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle de constitucionalidade e diálogo institucional. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2022.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance – Introduction. *International political Science review*, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Facts not Fakes*: Tackling Disinformation, Strengthening Information Integrity, OECD Publishing. Paris: OECD, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/facts-not-fakes-tackling-disinformation-strengthening-information-integrity_ff96d19f/d909ff7a-en.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. *O poder normativo da justiça eleitoral*. 2008. 191 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2008. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12546. Acesso em: 18 fev. 2026.

SADEK, Maria Tereza. Aspectos Históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. In: SADEK, Maria Tereza et al. Justiça Eleitoral. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, v. XV, n. I, p. 7-9., 2014. Disponível em: https://www.

kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral. Acesso em: 18 fev. 2026.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, Paraná, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 fev. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Ebook Kindle.

SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção dos direitos fundamentais*. 2013. 651 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As novas tecnologias no processo eleitoral: existe um dever estatal de combate à desinformação nas eleições? In: ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo. *Fake News e Regulação*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. p. 315-340.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos Históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. In: SADEK, Maria Tereza *et al*. Justiça Eleitoral. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. XV n. I, p. 11-25, 2014. Disponível em: https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral.. Acesso em: 18 fev. 2026.

A JURISPRUDÊNCIA DA CRISE E A DEFESA DA DEMOCRACIA: OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA ERA DA DESINFORMAÇÃO

THE JURISPRUDENCE OF CRISIS AND THE DEFENSE OF DEMOCRACY: THE LIMITS OF FREEDOM OF EXPRESSION IN THE AGE OF DISINFORMATION

Manoela Augusta Martins Rodrigues Dourado[1]

1 Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Aprendizado e Pesquisa Jurídica (IBAPEJ). Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Ouvidora-Geral e Ouvidora da Mulher do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ). Desembargadora do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Liberdade de expressão no Brasil: fundamentos e limites. 2. O fenômeno da desinformação e seus impactos na democracia. 3. Imunidade parlamentar e discursos de ódio. 4. O papel das plataformas digitais e a responsabilidade na disseminação de informações. Conclusão. Referências.

RESUMO: A ascensão das plataformas digitais como epicentro do debate público inaugurou um paradoxo central para as democracias contemporâneas: como proteger a liberdade de expressão sem permitir que ela seja instrumentalizada para corroer a confiança nas instituições e fomentar discursos de ódio. Nesse contexto de erosão democrática, o presente artigo propõe e analisa o conceito de "Jurisprudência da Crise": um conjunto de decisões do Poder Judiciário brasileiro, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que reinterpreta garantias constitucionais para conter o abuso de direito. O trabalho examina como essa "Jurisprudência da Crise" se manifesta em três áreas críticas: na consolidação do binômio "liberdade com responsabilidade" para a expressão em geral; na flexibilização da imunidade parlamentar diante de discursos considerados antidemocráticos; e na crescente pressão pela responsabilização das plataformas digitais, tensionando o modelo do Marco Civil da Internet. Conclui-se que a "Jurisprudência da Crise" emerge como uma atuação judicial que objetiva resguardar a democracia em um ambiente informacional hostil, e que o desafio futuro reside em converter essa jurisprudência reativa em um marco regulatório estável. O trabalho adota método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e análise da jurisprudência do STF e do TSE.

PALAVRAS-CHAVE: Jurisprudência da crise. Liberdade de expressão. Desinformação. Democracia defensiva. Plataformas digitais.

ABSTRACT: The rise of digital platforms as the epicenter of public debate has inaugurated a central paradox for contemporary democracies: how to protect freedom of expression without allowing it to be instrumentalized to erode trust in institutions and foster hate speech. In this context of democratic erosion, this article proposes and analyzes the concept of "Jurisprudence of Crisis": a set of decisions by the Brazilian Judiciary, especially the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Electoral Court (TSE), that reinterprets constitutional guarantees to curb the abuse of rights. The work examines how this "Jurisprudence of Crisis" manifests itself in three critical areas: in the consolidation of the binomial

"freedom with responsibility" for expression in general; in the relaxation of parliamentary immunity in the face of speeches considered anti-democratic; and in the growing pressure for the accountability of digital platforms, straining the model of the Brazilian Internet Bill of Rights. It is concluded that the "Jurisprudence of Crisis" emerges as a judicial action aimed at safeguarding democracy in a hostile informational environment, and that the future challenge lies in converting this reactive jurisprudence into a stable regulatory framework. The work adopts a deductive method, with bibliographic research and analysis of the jurisprudence of the STF and the TSE.

KEYWORDS: Jurisprudence of the crisis. Freedom of expression. Disinformation. Defensive democracy. Digital platforms.

INTRODUÇÃO

A era digital reconfigurou drasticamente a esfera pública, transferindo o epicentro do debate de mídias tradicionais para as dinâmicas descentralizadas e algorítmicas das redes sociais. Se, por um lado, essa transformação prometeu uma democratização sem precedentes da liberdade de expressão, por outro, revelou uma vulnerabilidade sistêmica: a conversão das redes sociais em vetores de desinformação industrializada, discursos de ódio e ataques coordenados contra os pilares do Estado Democrático de Direito. O que foi concebido como um ágora global tornou-se um campo de batalha informacional, onde o Direito Constitucional e o Direito Eleitoral brasileiros enfrentam o desafio de arbitrar o limite entre o dissenso legítimo e a patologia comunicacional.

Diante da velocidade dessa ameaça e da natureza mais lenta dos processos legislativos, o Poder Judiciário brasileiro, notadamente o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), assumiu um protagonismo decisório. Este artigo argumenta que essa atuação não é um mero ativismo, mas a consolidação de uma "Jurisprudência da Crise": um conjunto de decisões que, em resposta a um cenário de erosão democrática, reinterpreta garantias constitucionais para proteger a própria ordem constitucional.

É importante notar que o termo "Jurisprudência da Crise", aqui adotado como categoria de análise acadêmica para descrever a atuação judicial em contextos de erosão democrática (Levitsky; Ziblatt, 2018), tornou-se ele próprio um conceito em disputa no debate público brasileiro. Enquanto para alguns setores ele designa uma resposta legítima da defesa institucional, para outros, é utilizado de forma pejorativa como sinônimo de ativismo judicial e arbitrariedade. O presente trabalho se afasta dessa polarização para analisar o

fenômeno à luz da Teoria do Estado e do Direito Constitucional, entendendo que o problema central não é meramente a regulação de "mentiras" (*fake news*), mas a autopreservação das instituições e do processo de formação da vontade popular.

É imperativo, contudo, distinguir a "Jurisprudência da Crise" de conceitos correlatos, como o de "ativismo judicial". Enquanto o ativismo é frequentemente associado a uma atuação proativa do Judiciário que substitui as escolhas do legislador por suas próprias preferências políticas, a "Jurisprudência da Crise" caracteriza-se por sua natureza reativa e defensiva. Ela não emerge de um desejo de formulação de políticas públicas, mas de uma resposta institucional a uma ameaça existencial à ordem constitucional. Nesse contexto, a alternativa – uma postura de autocontenção (*self-restraint*) – poderia significar uma abdicação do dever de guarda da Constituição, permitindo que o processo de erosão democrática avance sem anteparos. Sendo assim, a "Jurisprudência da Crise" pode ser melhor compreendida como a principal manifestação judicial da democracia defensiva (ou militante), teoria clássica de Karl Loewenstein.

Ademais, a distinção aprofunda-se quando se analisa o objeto da intervenção judicial. O ativismo, em sua acepção crítica, é frequentemente associado à promoção de agendas substantivas, por meio das quais o Judiciário implementaria visões próprias sobre direitos sociais, pautas de costumes ou políticas públicas.

Em contraste, a "Jurisprudência da Crise" possui uma finalidade essencialmente procedimental. Seu objetivo não é determinar *qual* candidato deve vencer, qual ideologia deve prevalecer ou *qual* política deve ser adotada, mas sim garantir a integridade do arcabouço que permite que essas disputas ocorram de forma legítima. Ela visa, portanto, proteger as "regras do jogo", a lisura do debate público, a paridade de armas eleitoral e a própria formação da vontade popular. Distingue-se, assim, uma intervenção de natureza substantiva de uma intervenção procedimental-defensiva, cujo único propósito é assegurar que o jogo democrático possa continuar a ser jogado.

Para demonstrar a emergência e as características dessa "Jurisprudência da Crise", o presente trabalho foi estruturado em três eixos de análise que correspondem aos seus campos de manifestação mais evidentes. Primeiramente, será aprofundado o fundamento teórico da liberdade de expressão no Brasil e seus limites constitucionais, consolidando a base para a análise subsequente.

Em um segundo momento, o artigo investigará como essa jurisprudência funcionaliza a prerrogativa da imunidade parlamentar, afastando-a em casos de discursos de ódio e ataques ao Estado de Direito. Finalmente, será analisado o tensionamento que essa atuação judicial impõe ao regime de

responsabilidade das plataformas digitais, impulsionando a transição de um modelo puramente reativo para um de dever de cuidado.

Para a consecução dos objetivos propostos, a presente pesquisa utiliza o método dedutivo. No que tange aos métodos de procedimento, foram empregadas a pesquisa bibliográfica, para a construção do referencial teórico, e a análise documental, notadamente os acórdãos proferidos pelo STF e pelo TSE que versam sobre o tema, a fim de fundamentar a tese defendida.

1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS E LIMITES

A liberdade de expressão é um dos direitos fundamentais mais importantes dentro do Estado Democrático de Direito, estando consagrada no artigo 5º, IV e IX, e reforçada pelo artigo 220 da Constituição Brasileira de 1988. Esses dispositivos formam a base constitucional desse direito no Brasil e refletem a ideia de que, em uma democracia, a livre circulação de ideias é essencial para a formação da opinião pública e para a efetividade dos direitos políticos e sociais.

Além de garantir o direito de falar ou se manifestar, a liberdade de expressão também assegura a liberdade de receber e disseminar informações, sem interferências ou censura prévia. Nesse sentido, a Constituição Brasileira reconhece a liberdade de expressão como condição indispensável para a plena efetividade da democracia.

Embora constitucionalmente protegida, a liberdade de expressão não é um direito absoluto. O próprio texto constitucional prevê limitações a esse direito quando ele entra em conflito com outros direitos fundamentais.

Diferentemente do modelo norte-americano, que confere uma posição preferencial (*preferred position*) quase absoluta à liberdade de expressão (Primeira Emenda), a arquitetura constitucional brasileira de 1988 filia-se à matriz europeia da conformação dos direitos (Mendes; Branco, 2023).

Segundo essa matriz, nenhum direito fundamental pode ser exercido de forma a comprometer outros direitos igualmente importantes. Nesse sentido, a liberdade de expressão não pode ser utilizada de maneira a prejudicar a honra, a imagem, a privacidade, a segurança pública ou a ordem pública. O artigo 5º, inciso X, da Constituição assegura a proteção da honra e da imagem das pessoas, o que implica em limites à liberdade de expressão quando ela ameaça esses direitos.

A liberdade de expressão é balizada pelo binômio "liberdade e responsabilidade", ou seja, o exercício desse direito não pode ser utilizado como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas. Não se confunde liberdade de expressão com impunidade para agressão.

O discurso de ódio, entendido como qualquer discurso que incite violência, discriminação, racismo ou intolerância, também é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nessas situações, a liberdade de manifestação do pensamento cede lugar à necessidade de proteger a dignidade da pessoa humana e a ordem pública.

Nesse sentido, a doutrina brasileira reforça que a arquitetura constitucional do país estabelece uma clara hierarquia de valores, como aponta Daniel Sarmento:

> A Constituição de 1988 não consagrou o modelo norte-americano de proteção quase absoluta da liberdade de expressão. Ao contrário, o seu texto e a sua principiologia apontam para a prevalência da dignidade da pessoa humana sobre a liberdade de expressão, no caso de discursos de ódio. A dignidade humana, no constitucionalismo contemporâneo, é o centro axiológico do sistema jurídico, e não seria coerente que o seu núcleo essencial pudesse ser violado em nome da liberdade de expressão de quem quer que seja (Sarmento, 2016, p. 25).

Quando o exercício da liberdade de expressão de um indivíduo colide diretamente com o direito à honra e à dignidade de outro, o Judiciário é chamado a solucionar o conflito. Para isso, a jurisprudência brasileira, em especial a do STF, aplica a teoria da ponderação de princípios, desenvolvida pelo jurista alemão Robert Alexy.

A solução não reside em uma escolha política do juiz, mas na aplicação do princípio da proporcionalidade, que analisa a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito da medida restritiva a um dos direitos. O objetivo é encontrar a solução que, no caso concreto, promova a maior otimização possível dos direitos em conflito, buscando a concordância prática entre eles.

É nesse ponto que emerge o conceito de democracia defensiva (ou militante), teoria originalmente formulada pelo jurista Karl Loewenstein, segundo a qual o ordenamento jurídico deve prover os instrumentos necessários para se proteger de forças que utilizam as próprias liberdades democráticas para tentar destruí-la por dentro.

Essa doutrina sustenta que, em situações excepcionais de ameaça às instituições e ao processo democrático, o Estado não apenas pode, mas deve agir para neutralizar discursos que corroem seus alicerces. A atuação do Judiciário no combate à desinformação e aos ataques antidemocráticos é, portanto, uma expressão dessa autopreservação do sistema constitucional.

A Lei n. 7.716, de 1989, estabelece as punições para os crimes de discriminação racial. Recentemente, as interpretações sobre a aplicação da

lei têm se ampliado também para contextos de racismo digital ou racismo virtual, diante da crescente disseminação de discursos discriminatórios em plataformas de redes sociais.

O STF tem se posicionado de maneira firme sobre a criminalização de discursos de ódio em plataformas digitais, estabelecendo que a liberdade de expressão não pode ser utilizada como um escudo para a prática de crimes. A Corte entende que a propagação de discursos com conteúdo de ódio, que incentivam a subversão da ordem e a quebra da normalidade institucional e democrática, configura um abuso do direito de liberdade de expressão.

Nesse sentido, a decisão do Inquérito 4.970 (Brasil, STF, 2024), julgada pela Primeira Turma, reforça essa posição. O Tribunal explicou que a liberdade de expressão é guiada pelo binômio "liberdade e responsabilidade". Isso significa que o exercício desse direito não pode servir de pretexto para a prática de atividades ilícitas.

O STF esclareceu que, quando a liberdade de expressão é desvirtuada para fins criminosos, a Constituição e a legislação autorizam medidas repressivas, como o bloqueio de perfis em redes sociais, para fazer cessar a atividade criminosa. Além disso, a decisão abordou uma questão processual, afirmando que o provedor da rede social não tem legitimidade para recorrer da decisão de bloqueio em nome de seus usuários, pois não é parte na investigação criminal e não pode defender um direito que não é seu.

Outro limite importante à liberdade de expressão no Brasil é a vedação prevista no artigo 220 da Constituição da República, que proíbe qualquer forma de censura prévia à comunicação, mas permite a responsabilidade posterior por abusos. Em outras palavras, os meios de comunicação podem publicar o que desejarem, mas, caso disseminem informações falsas ou incitem ódio, podem ser responsabilizados judicialmente, sem que isso implique censura antecipada.

No contexto eleitoral, a liberdade de expressão também encontra limitações. A disseminação de informações falsas durante as eleições compromete a integridade do processo democrático e é passível de sanção judicial, como demonstrado pela atuação recente da Justiça Eleitoral.

O TSE entende que a propagação de desinformação configura propaganda eleitoral irregular, pois viola a lisura do pleito e o direito do eleitor a uma escolha livre e consciente. A Corte busca, assim, equilibrar a garantia da liberdade de expressão com a necessidade de proteger a integridade do processo democrático, intervindo para coibir abusos e garantir a paridade de armas entre os candidatos.

As principais medidas adotadas pelo TSE incluem a remoção imediata de conteúdos inverídicos e a aplicação de multas aos responsáveis. Na Representação 0601498-10.2022.6.00.0000 (Brasil, TSE, 2022a), o Tribunal

determinou a retirada de publicações com áudios manipulados e fatos fictícios, por ofenderem a honra de candidato e desinformarem o eleitor.

O TSE diferencia claramente a crítica política, ainda que contundente, da disseminação deliberada de mentiras. Conforme julgado na Representação 0600856-37.2022.6.00.0000 (Brasil, TSE, 2022b), a Justiça Eleitoral deve ter uma atuação mínima, respeitando o livre debate de ideias.

Nesse caso, o TSE analisou publicações que continham um áudio manipulado e destacou que a mensagem possuía todas as características de *fake news*, como o tom alarmista e a ausência de fontes confiáveis, fato inclusive apontado por uma agência de checagem.

Ao determinar a remoção do conteúdo, o TSE reforçou seu entendimento de que a propagação de fatos manifestamente inverídicos e ofensivos não está amparada pela liberdade de expressão, pois prejudica a formação de uma vontade livre e consciente por parte do eleitorado, justificando a intervenção da Justiça Eleitoral para proteger a integridade do pleito.

Nesse caso específico, o Tribunal analisou postagens que reproduziam uma frase dita por um candidato durante uma entrevista. A Corte entendeu que não houve propaganda irregular, pois a declaração, embora usada por adversários, não sofreu uma grave descontextualização que alterasse seu sentido a ponto de enganar o eleitor.

O TSE considerou que as publicações eram comentários, críticas e sátiras que se mantinham dentro do espectro de interpretação possível da fala original do candidato. Assim, a intervenção da Justiça Eleitoral não se justificava, em nome da liberdade de expressão.

Contudo, essa intervenção se torna legítima e necessária quando a manifestação ultrapassa os limites da crítica e se converte em "práticas abusivas ou divulgação de notícias falsas", que visam deliberadamente induzir o eleitor a erro e comprometer a honra dos adversários.

Em síntese, a atuação do Poder Judiciário, ao intervir para coibir abusos, deve garantir que o debate público permaneça saudável e que a liberdade de expressão cumpra sua função essencial de fortalecer a democracia, em vez de ser instrumentalizada para destruí-la. O desafio contínuo, especialmente no ambiente digital, é ponderar esses valores, assegurando a livre manifestação do pensamento ao mesmo tempo em que se responsabiliza aqueles que ultrapassam seus limites legais e éticos.

2. O FENÔMENO DA DESINFORMAÇÃO E SEUS IMPACTOS NA DEMOCRACIA

Antes de analisar o fenômeno da desinformação sob o prisma jurídico, é fundamental compreender por que sua manifestação na era digital representa

uma ameaça qualitativamente distinta da do passado. A diferença não reside na existência da mentira, mas na arquitetura tecnológica que a propaga.

Diferentemente da mídia tradicional, que possuía filtros editoriais, as plataformas digitais operam sob um modelo de negócio baseado no engajamento. Seus algoritmos são desenhados para maximizar a atenção do usuário, priorizando conteúdos que geram reações emocionais intensas, como indignação e medo, independentemente de sua veracidade.

Essa lógica, que recompensa a viralidade, é o cerne do que a teórica Shoshana Zuboff (2019) denomina "capitalismo de vigilância": um modelo econômico que depende da extração massiva de dados e da modificação do comportamento do usuário para gerar lucro, tornando o conteúdo emocionalmente ressonante, e muitas vezes falso, um ativo valioso. Essa dinâmica, aliada a ferramentas de microdirecionamento e à criação de "câmaras de eco" (*echo chambers*), gera uma assimetria de poder comunicacional sem precedentes, na qual narrativas falsas podem ser industrializadas e disseminadas em velocidade e escala avassaladoras.

É precisamente essa arquitetura que torna o arcabouço jurídico tradicional, pensado para a comunicação de massa e para uma resposta judicial individualizada, a *posteriori*, largamente ineficaz. O Direito, por natureza mais lento e reativo, não consegue acompanhar a velocidade exponencial da disseminação algorítmica. Uma ordem judicial para remover um conteúdo, por exemplo, chega tarde demais, quando o dano à reputação ou ao processo democrático já foi consumado em milhões de visualizações.

Cria-se, assim, um profundo vácuo de eficácia regulatória. É a existência desse vácuo que força o Poder Judiciário a adotar uma postura mais drástica e sistêmica. Portanto, a "Jurisprudência da Crise" não deve ser vista como uma mera "escolha" política ou um "desejo" ativista, mas como uma consequência estrutural da colisão entre uma tecnologia exponencial e um arcabouço jurídico linear e reativo.

O enfrentamento jurídico do que se convencionou chamar de *fake news* exige, primeiramente, uma precisão conceitual. A doutrina especializada diferencia os tipos de conteúdo falso com base na intencionalidade do agente, sendo a "desinformação" a categoria que atrai a maior atenção do Direito. Nesse sentido, como define Diogo Rais:

> A desinformação é o conteúdo falso criado com a intenção de enganar. É um ato de má-fé, que visa deliberadamente induzir o receptor a erro para obter alguma vantagem, seja ela política, financeira ou de outra natureza. Diferencia-se, portanto, da 'misinformation', que ocorre quando alguém compartilha uma informação falsa sem saber que ela o é, agindo de boa-fé. A identificação da intenção é, assim, o elemento-chave para a

> caracterização da desinformação e para a consequente responsabilização do agente (Rais, 2020, p. 42).

Essa distinção é crucial, pois a resposta do Judiciário e a aplicação de sanções dependem da comprovação do dolo, ou seja, da intenção deliberada de manipular o público, o que representa uma das maiores ameaças às democracias contemporâneas.

As redes sociais têm sido o principal vetor de disseminação da desinformação, graças à sua capacidade de alcançar grande número de pessoas em um curto período. Plataformas como Facebook, Twitter, Instagram e WhatsApp permitem a propagação viral de informações, muitas vezes sem qualquer verificação de sua veracidade. O algoritmo dessas redes prioriza conteúdos que geram alto engajamento (curtidas, compartilhamentos, comentários), o que, por vezes, favorece a disseminação de conteúdos sensacionalistas ou falsos.

Essa característica, aliada ao anonimato proporcionado pela internet, cria um ambiente propício para a disseminação de conteúdo ilícito. No Brasil, a responsabilidade das plataformas é regulada pelo Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), que, em seu artigo 19, estabelece que os provedores só são responsabilizados por conteúdo de terceiros após o descumprimento de uma ordem judicial específica. Contudo, o debate sobre a necessidade de um modelo mais proativo levou à proposição do Projeto de Lei n. 2.630/2020 (Brasil, Câmara dos Deputados, 2020), que busca instituir um "dever de cuidado" para as plataformas na prevenção de danos.

A propagação de desinformação tem efeitos devastadores na confiança do público nas instituições democráticas. O STF tem atuado diretamente contra esse fenômeno, especialmente no âmbito do Inquérito 4.781 (Brasil, STF, 2020), que investiga a organização de atos considerados antidemocráticos. Decisões proferidas nesse inquérito e em casos correlatos resultaram em ordens de bloqueio de contas e perfis que atentavam sistematicamente contra a ordem democrática, firmando o entendimento de que a liberdade de expressão não pode ser usada como escudo para a prática de crimes.

A desinformação pode afetar negativamente a percepção pública de governantes e candidatos, distorcendo fatos e promovendo polarização. A confiança nas eleições também pode ser comprometida, pois a desinformação tem o poder de manipular a opinião pública.

O TSE tem combatido essa prática, como visto no julgamento da Representação 0601754-50.2022.6.00.0000 (Brasil, TSE, 2023). Nesse caso, a Corte confirmou a aplicação de multa por propaganda eleitoral irregular baseada em desinformação e discurso de ódio, ajustando a interpretação

da lei para punir a disseminação de *fake news* que visam vulnerar a honra de adversários e a normalidade do pleito.

O TSE esclareceu que, embora o art. 57-D da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) não mencione expressamente a desinformação, a norma deve ser interpretada de acordo com sua finalidade, que é proteger a integridade da propaganda eleitoral. Com base nisso, o Tribunal entendeu ser possível aplicar a multa para coibir a disseminação de notícias falsas e manifestações abusivas que atentem contra a honra de candidatos e a normalidade do pleito.

Além disso, o Tribunal manteve a multa em seu patamar máximo, justificando que o alcance massivo do conteúdo potencializou o efeito nocivo da desinformação, não cabendo, portanto, a redução do valor com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A disseminação de notícias falsas pode levar a práticas de ataque aos direitos fundamentais dos eleitores, como no caso de discriminação eleitoral, no qual determinados grupos são alvo de campanhas de desinformação. O uso de tecnologias como *bots* (robôs) e perfis falsos para amplificar narrativas enganosas também tem sido objeto de preocupação e investigação por parte da Justiça Eleitoral, que busca garantir a paridade de armas e a lisura da disputa.

O fenômeno da desinformação é uma das maiores ameaças à integridade das democracias, pois impacta diretamente a confiança nas instituições, nas eleições e nas políticas públicas. O Judiciário, por meio de decisões que equilibram a liberdade de expressão com a proteção da ordem democrática, tem estabelecido que o combate à desinformação não é um obstáculo à liberdade, mas uma condição necessária para garantir que o debate público seja saudável, responsável e não corroa os pilares do Estado de Direito.

3. IMUNIDADE PARLAMENTAR E DISCURSOS DE ÓDIO: A MATERIALIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CRISE

A imunidade parlamentar, prevista no artigo 53 da Carta Magna, é uma prerrogativa fundamental para garantir a liberdade de expressão e a independência do Poder Legislativo. Ela assegura que deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, suas palavras e seus votos proferidos no exercício do mandato. Essa proteção é essencial para que os representantes do povo possam debater, fiscalizar e legislar sem receio de perseguições ou retaliações, fortalecendo o pilar da democracia.

Contudo, essa prerrogativa tem sido tensionada por um cenário de crise que, na esteira do que analisam teóricos como Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, não se manifesta por meio de uma ruptura abrupta, mas por uma erosão gradual das instituições democráticas por atores políticos eleitos. É

nesse contexto que emerge o que se pode denominar como "Jurisprudência da Crise": um conjunto de decisões judiciais que busca reinterpretar garantias constitucionais para conter ataques sistemáticos ao Estado Democrático de Direito, especialmente quando a desinformação é usada como arma política (Levitsky; Ziblatt, 2018).

Atuando como um dos principais anteparos a essa erosão, o STF tem consolidado o entendimento de que essa imunidade não é um escudo absoluto para a prática de crimes, especialmente quando se trata de discursos de ódio. A Corte estabelece uma distinção crucial: a proteção constitucional se aplica a manifestações que guardam nexo com a função parlamentar. Quando as declarações extrapolam o debate político e se convertem em ataques à dignidade de grupos, incitação à violência ou propagação de ideias contrárias à ordem constitucional, a imunidade material pode ser afastada.

Essa distinção foi aplicada de forma clara no julgamento da Petição 10.972/DF (Brasil, STF, 2024), na qual a Corte recebeu uma queixa-crime contra um deputado federal por ofensas proferidas em uma rede social. O STF reforçou que a liberdade de expressão não é um escudo para a prática de crimes como calúnia, difamação e injúria, especialmente quando as manifestações não possuem relação com o mandato e são publicadas fora do ambiente parlamentar, configurando abuso de direito.

A "Jurisprudência da Crise" se torna ainda mais nítida na Ação Penal 1.044/DF (Brasil, STF, 2022), na qual o Tribunal condenou um deputado federal por ataques ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo. A Corte entendeu que tais condutas não se confundem com a legítima crítica política, mas representam um desvirtuamento da liberdade de expressão que ameaça os próprios fundamentos da convivência democrática e dos direitos humanos. A decisão resultou na perda do mandato parlamentar e na suspensão dos direitos políticos, evidenciando a gravidade com que o Tribunal trata abusos que visam corroer as instituições por dentro.

Essa interpretação se alinha com a legislação infraconstitucional, como a Lei n. 7.716/1989 (Lei do Racismo), que tipifica crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. O STF tem sido rigoroso ao afirmar que a imunidade não pode servir de salvaguarda para a prática de crimes dessa natureza, que são inafiançáveis e imprescritíveis, conforme a própria Constituição. A Corte busca, assim, equilibrar a proteção da atividade parlamentar com a necessária repressão a discursos que atentam contra a dignidade e a igualdade.

Apesar da gravidade do contexto, a atuação do Judiciário não está isenta de críticas. Setores da doutrina, em linha com o pensamento de juristas como Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, alertam para o risco de um "efeito silenciador" (*chilling effect*). A preocupação é que, por receio de sanções,

parlamentares se sintam intimidados a fazer críticas contundentes, essenciais à fiscalização do poder e à vitalidade da democracia (Mendes; Branco, 2023).

Embora a preocupação com o "efeito silenciador" seja legítima, ela parece não dimensionar adequadamente a natureza da ameaça. A "Jurisprudência da Crise" não surge para cercear a crítica contundente, inerente ao jogo democrático, mas para neutralizar o que Fiss chamaria de "silenciamento" de vozes plurais pela propagação massiva e coordenada de desinformação, que visa destruir o próprio mercado de ideias.

Nesse cenário de crise, a imunidade parlamentar não se confunde com uma licença para delinquir. Ao intervir, o Judiciário não faz um juízo de valor sobre a opinião política, mas aplica a lei a uma conduta que transborda os limites da liberdade de expressão e se converte em um ilícito penal. A responsabilidade não é pela opinião, mas pelo crime.

Portanto, o posicionamento do STF, moldado por uma "Jurisprudência da Crise" é de que a imunidade é uma ferramenta de proteção ao mandato, e não ao indivíduo para fins criminosos. Manifestações que configuram discurso de ódio, especialmente em plataformas digitais, são passíveis de responsabilização. A Corte reafirma que a inviolabilidade parlamentar não é um privilégio, mas uma garantia funcional que encontra seus limites nos próprios princípios e direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição.

4. O PAPEL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS E A RESPONSABILIDADE NA DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Nenhum campo expõe tão claramente os dilemas e a necessidade da "Jurisprudência da Crise" quanto o debate sobre a responsabilidade das plataformas digitais. As plataformas digitais transformaram-se na principal arena do debate público contemporâneo, redefinindo a maneira como a sociedade consome, produz e compartilha informações.

Diferentemente dos meios de comunicação tradicionais, como jornais e emissoras de TV, que exercem controle editorial, as plataformas operam com base em algoritmos que priorizam o engajamento, determinando a visibilidade do conteúdo sem uma verificação prévia de sua veracidade.

Essa arquitetura, que favorece a viralidade em detrimento da acurácia, expôs uma vulnerabilidade crítica: a capacidade de essas ferramentas serem instrumentalizadas para a disseminação em massa de desinformação, discursos de ódio e ataques coordenados contra a democracia.

Diante desse novo paradigma, o debate sobre a responsabilização desses intermediários tornou-se um dos mais urgentes e complexos do nosso tempo. Historicamente, a abordagem legal, tanto no cenário internacional com a Seção 230 do *Communications Decency Act* norte-americano, quanto no

Brasil com o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), foi a de garantir um "porto seguro" (*safe harbor*).

O artigo 19 do Marco Civil estabelece que os provedores de aplicações, como as redes sociais, só podem ser responsabilizados civilmente por conteúdo de terceiros se, após ordem judicial específica, não o removerem. Esse modelo foi desenhado para proteger a liberdade de expressão e evitar que o receio de processos levasse a uma censura privada indiscriminada.

Contudo, a escalada da desinformação e dos ataques às instituições demonstrou que o modelo puramente reativo do Marco Civil, dependente de uma ordem judicial para cada conteúdo, era insuficiente para lidar com a velocidade e o volume das ameaças digitais. Esse vácuo de eficácia regulatória compeliu o Poder Judiciário, notadamente o STF e o TSE, a adotar uma postura mais ativa, interpretando a legislação de forma a exigir maior colaboração e diligência por parte das plataformas.

Essa atuação se manifesta em decisões que determinam o bloqueio de contas e canais que atentam sistematicamente contra a ordem democrática, afirmando a legitimidade de tais medidas para fazer cessar atividades criminosas. Um exemplo claro dessa postura é o julgamento do Agravo Regimental na Petição 10.391/DF (Brasil, STF, 2023).

Nesse caso, o STF manteve a decisão de bloquear perfis em redes sociais que eram utilizados para propagar discursos de ódio, subverter a ordem e incentivar a quebra da normalidade institucional. A Corte reforçou que a liberdade de expressão é balizada pelo binômio "liberdade e responsabilidade" e não pode ser usada como um escudo para a prática de atividades ilícitas. O Tribunal considerou o bloqueio dos perfis uma medida necessária e adequada para interromper a atividade criminosa, deixando claro que, uma vez desvirtuado o exercício da liberdade de expressão, a Constituição autoriza medidas repressivas.

Diante da percepção de que a legislação precisa evoluir, o Congresso Nacional debate o Projeto de Lei n. 2.630/2020, conhecido como "PL das *Fake News*". A proposta busca criar um marco regulatório, superando o modelo do "porto seguro" ao estabelecer um "dever de cuidado" para as plataformas.

Isso significa que elas teriam a obrigação de atuar com diligência para prevenir e mitigar a disseminação de conteúdos ilícitos graves, como crimes contra o Estado Democrático de Direito, atos de terrorismo e incitação à violência, além de prever maior transparência em seus algoritmos e sistemas de moderação.

O cerne da controvérsia em torno dessa nova regulação reside em como implementar essa maior responsabilidade sem instituir uma forma de censura. De um lado, as plataformas e os defensores de uma liberdade de expressão

mais ampla argumentam que a obrigação de monitorar proativamente o conteúdo poderia levar à remoção excessiva de publicações legítimas, cerceando o debate. De outro, juristas e organizações da sociedade civil defendem que as empresas que lucram com o engajamento gerado por seus produtos têm uma corresponsabilidade ética e legal na prevenção dos danos que eles podem causar à sociedade.

O Brasil, portanto, encontra-se em um momento de reavaliação de seu modelo regulatório. A jurisprudência do STF e do TSE já aponta para um caminho de maior responsabilização das plataformas, enquanto o Legislativo busca consolidar essa tendência em uma nova lei.

O desafio fundamental é construir um sistema que consiga, simultaneamente, proteger os usuários de conteúdos nocivos e ataques coordenados, sem sacrificar as liberdades fundamentais que são a base de uma sociedade democrática e plural.

CONCLUSÃO

A trajetória percorrida neste artigo demonstrou a emergência do que se conceituou como "Jurisprudência da Crise" no Brasil. Diante de um cenário de erosão democrática, o Poder Judiciário foi compelido a assumir uma posição de vanguarda. Essa lógica se manifestou em três frentes interdependentes: na consolidação do binômio "liberdade com responsabilidade", na funcionalização de prerrogativas como a imunidade parlamentar e no tensionamento do modelo reativo do Marco Civil da Internet.

Essa atuação judicial, contudo, não ocorre sem atrair críticas de ativismo. Todavia, a tese aqui defendida é que, diante de ataques que visam corroer as regras do jogo democrático, a inação do Judiciário equivaleria a uma omissão. A "Jurisprudência da Crise" revela-se, assim, menos como uma escolha de poder e mais como o exercício do dever de salvaguarda institucional, inerente ao papel contramajoritário das cortes constitucionais em uma democracia.

Resta, por fim, a indagação sobre o legado dessa jurisprudência. Uma perspectiva a enxerga como um remédio excepcional, destinado a vigorar apenas enquanto perdurar a ameaça. Contudo, uma visão alternativa sugere que os desafios impostos pela era digital são estruturais e, como se observa em diversas democracias ocidentais, transcendem as divisões ideológicas tradicionais. Se assim for, a "Jurisprudência da Crise" pode ser o embrião de uma reinterpretação duradoura das garantias fundamentais, adaptando o Direito Constitucional a um novo paradigma.

Independentemente de seu caráter, o desafio é converter essa jurisprudência reativa em um marco regulatório estável. Essa transição

aponta para um esforço coordenado: no Legislativo, com a construção de marcos que instituam um dever de cuidado, sempre em equilíbrio com a proteção à liberdade de expressão; no próprio Judiciário, com a consolidação de teses que ofereçam maior segurança jurídica; e na esfera privada, exigindo das plataformas maior transparência e corresponsabilidade.

O grande desafio, em todas essas frentes, é calibrar a intervenção para neutralizar a ameaça sem, contudo, criar ferramentas que possam ser instrumentalizadas para a censura ou a perseguição de opositores legítimos. O futuro das democracias liberais dependerá da capacidade de transformar as lições da crise em alicerces para uma esfera pública livre e segura.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ficha de tramitação da proposição nº 2256735*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735. Acesso em: 1º mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 4.781 Distrito Federal. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/mandado27maio.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 4.970/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 6 nov. 2024. Primeira Turma. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 21 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 10972 DF. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 1044 DF. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Petição nº 10.391. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0601498-10.2022.6.00.0000*. Brasília, DF: TSE, 2022a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0600856-37.2022.6.00.0000*. Brasília, DF: TSE, 2022b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 0601754-50.2022.6.00.0000*. Brasília, DF: TSE, 2023.

ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. *Section 230*. Electronic Frontier Foundation, [s.d.]. Disponível em: https://www.eff.org/issues/cda230. Acesso em: 22 fev. 2026.

FISS, Owen. *A Ironia da Liberdade de Expressão*: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl. *Militant Democracy and Fundamental Rights*. The American Political Science Review, v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

RAIS, Diogo. *O Falso da Notícia Falsa*: Desinformação e Legitimidade da Democracia Digital. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARMENTO, Daniel. A Liberdade de Expressão e o Problema do 'Hate Speech'. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 18-52, 2016.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de George S. Diehl. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

CAPÍTULO 3

RESPOSTAS INSTITUCIONAIS, INCLUSÃO E DIÁLOGO NA DEFESA DA INTEGRIDADE ELEITORAL E DEMOCRÁTICA

A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO PILAR DA INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA: A DEFESA INSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO FRENTE À DESINFORMAÇÃO

THE ATTORNEY GENERAL´S OFFICE AS A PILLAR OF DEMOCRATIC INTEGRITY: THE INSTITUTIONAL DEFENSE OF THE BRAZILIAN RULE OF LAW IN THE FACE OF DISINFORMATION

Adriana Maia Venturini[1]
Clarice Calixto[2]

1 Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Foi *Visiting Scholar* no Centro de Governança Econômica Global da School of International and Public Affairs da Universidade de Columbia (Estados Unidos). Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB) e em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Procuradora-Geral Federal.

2 Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Procuradora-Geral da União.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O corredor estreito. 2. A desinformação como sinônimo de atraso estatal. 2.1. O ataque à consciência popular. 2.2. O ataque à garantia do voto universal informado. 2.3. O ataque à integridade da ação pública e à legitimação das instituições. 3. A AGU na defesa institucional do Estado de Direito. Conclusão Referências.

RESUMO: A preservação do regime democrático depende do equilíbrio entre três elementos centrais: a consciência popular, o direito fundamental ao voto informado e a preservação da integridade da ação pública e da legitimação das instituições públicas. No contexto contemporâneo, marcado pela intensificação da desinformação e pela erosão da confiança institucional, esses pilares encontram-se sob ataque coordenado, com impactos diretos sobre a integridade dos processos eleitorais. O presente artigo examina, inicialmente, as características estruturais dos Estados democráticos inclusivos e as forças sociopolíticas que buscam fragilizá-las. Em seguida, analisa os riscos da desinformação para a democracia, os direitos humanos, a integridade da ação pública e a preservação da legitimação das instituições. Por fim, investiga o papel constitucional e normativo da Advocacia-Geral da União (AGU) no enfrentamento da desinformação eleitoral e na defesa jurídica da legitimidade dos atos eleitorais. Conclui-se que a atuação institucional da AGU, quando orientada pela legalidade democrática, pela cooperação interinstitucional e pela proteção da integridade informacional, constitui elemento relevante para a salvaguarda do Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade democrática. Desinformação. Estado Democrático de Direito. Instituições eficazes. Advocacia-Geral da União (AGU).

ABSTRACT: The preservation of the democratic regime depends on a balance among three central elements: popular awareness, the fundamental right to an informed vote, and the safeguarding of the integrity of public action and the legitimacy of public institutions. In the contemporary context, marked by the intensification of disinformation and the erosion of institutional trust, these pillars are subject to coordinated attacks, with direct impacts on the integrity of electoral processes. This article initially examines the structural characteristics of inclusive democratic states and the sociopolitical forces that seek to weaken them. It then analyzes the risks posed by disinformation to democracy, human rights, the integrity

of public action, and the preservation of institutional legitimacy. Finally, it investigates the constitutional and normative role of the Office of the Solicitor General of Brazil (Advocacia-Geral da União – AGU) in combating electoral disinformation and in providing legal defense for the legitimacy of electoral acts. The article concludes that the institutional performance of the AGU, when guided by democratic legality, interinstitutional cooperation, and the protection of informational integrity, constitutes a relevant element in safeguarding the Democratic Rule of Law.

KEYWORDS: Democratic integrity. Disinformation. Democratic rule of law. Effective institutions. Attorney General´s Office of Brazil (AGU).

INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira representou a superação do trágico período ditatorial vivido no país e anunciou as boas novas do regime pluralista, com a retomada das liberdades individuais, dos direitos coletivos e da participação popular na formação do poder público diretivo, em um movimento característico da forma de governo republicana.

A partir de 1983, com o advento das "Diretas já", passando pela retomada do poder civil em 1985, o Brasil começou a enxergar um horizonte de desenvolvimento e restabelecimento da cidadania popular, a rigor formalmente encampada pela Constituição da República Federativa do Brasil aprovada em 1988, uma Carta Política "do e para" o povo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, ao adotar uma modelagem normativa analítica, positivou extensamente os direitos fundamentais, organizou o Estado, estruturou a separação de Poderes, disciplinou os mecanismos de intervenção pública na ordem econômica e instituiu órgãos essenciais à justiça voltados à proteção do Estado Democrático de Direito.

Uma dessas instituições, a Advocacia-Geral da União (AGU) nasceu com o legítimo propósito de garantir a juridicidade da ação estatal, porquanto erigida à Função Essencial à Justiça: fazer valer a Constituição Federal e a legislação ordinária, defendendo a União judicial e extrajudicialmente, para além do exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Ainda que, em um primeiro momento, o desafio democrático tenha sido de pura e simples manutenção do regime frente à herança (sempre presente) ditatorial, o transcurso do tempo evidenciou uma verdadeira mudança de paradigma no cenário socioglobal. A globalização (curiosamente contemporânea à Carta da República brasileira) trouxe consigo provocações transformadoras, rompendo barreiras de tempo e espaço, acelerando rotinas

cotidianas, modificando por completo as estruturas comunicacionais tradicionais e, o principal, exigindo novos parâmetros informacionais.

A era globalizada ostenta forte carga econômica, expressa na abertura dos mercados, na expansão das cadeias produtivas globais, no aumento da concorrência, na maior circulação de capital e na concentração de renda sob a influência de corporações multinacionais, muitas delas *big techs*. Porém, para além disso, surge um novo cenário de descentralização da informação, mediante uma interconectividade sem precedentes, com potencial (avassalador) de disseminação de informações (falsas) com acesso instantâneo em todo o mundo.

E, mais uma vez, a herança ditatorial bate às portas dos Estados Democráticos, tendo em vista que o crescimento da desinformação alimenta discursos e práticas extremistas no ambiente das redes, em fenômeno que tem sido objeto de estudos em diversos países (Facciani, 2025).

Há uma dinâmica de produção da raiva política, aliada ao uso estratégico da propaganda, consolidando um estado de indignação permanente e polarização que fortalece atores políticos extremistas. Tornam-se desafios centrais do contexto atual o engajamento de grupos ideologicamente inflexíveis e a necessidade de conciliar o enfrentamento do extremismo político com a preservação das garantias constitucionais de liberdade de expressão (Klein, 2025).

A participação popular na tomada de decisões públicas pressupõe amplo acesso à informação clara, fidedigna e completa. Sem a garantia da integridade da informação, cria-se estado de alerta e erosão da base de confiança necessária para o funcionamento das instituições em sociedade, diante da "desinformação", com polarização política, manipulação eleitoral, ataque às minorias e proliferação de *fake news* e *deepfakes*.

Nesse cenário, o presente ensaio, sem pretensão de esgotamento, procura identificar elementos capazes de responder à seguinte pergunta-problema: "De que modo a atuação jurídica da AGU contribui para a proteção da integridade democrática frente à desinformação no Estado de Direito brasileiro?".

O objetivo geral é analisar como a atuação jurídica da AGU contribui para a proteção da integridade democrática frente ao risco de desinformação e à luz da democracia substancial, dos direitos humanos e da necessidade de preservação da integridade da ação pública e da legitimação das instituições. Para além disso, de maneira sequencial, pretende-se:

a) apresentar um breve panorama sobre características estruturais dos Estados Democráticos inclusivos e das forças sociopolíticas que as atacam;

b) analisar os riscos da desinformação para a integridade democrática (consciência popular), os direitos humanos (garantia do voto universal

informado) e a integridade da ação pública e legitimação das instituições para o desenvolvimento sustentável; e

c) abordar o papel constitucional e normativo da AGU no enfrentamento da desinformação eleitoral e na defesa institucional dos atos eleitorais, identificando os principais desafios, limites e perspectivas dessa atuação.

Ao final, breves reflexões a título de entrega materializadora, compilando provocações e horizontes esperançosos.

1. O CORREDOR ESTREITO

A participação popular nas decisões públicas, as garantias individuais e coletivas, uma economia forte e crescente e a coesão social constituem pilares da prosperidade socioeconômica de uma nação (Berumen; Llanos, 2012, p. 219).

A grande dificuldade, porém, está em definir a estratégia juspolítica adequada para lograr êxito na formulação e implementação de políticas públicas, assegurando a efetividade de direitos fundamentais, ouvindo as vozes da cidadania e promovendo bem-estar socioeconômico equilibrado.

Na modernidade, diversas escolas de pensamento econômico buscam elucidar as causas que conduzem os países à estagnação ou ao crescimento. São conhecidas, dentre outras, as teorias *Clássica* (de Adam Smith, Stuart Mill e Karl Marx, 1776), com a defesa da acumulação dos fatores de produção (capital e trabalho), e *Keynesiana* (John Keynes, 1936), com a defesa da demanda agregada e da política fiscal para regular a economia (Gregory Mankiw, 2012). Mais recentemente, ganha destaque a teoria *Neoinstitucionalista* de Daron Acemoglu e James Alan Robinson (2021), com seu modelo de instituições políticas extrativas e inclusivas.

O modelo de instituições extrativas está fundamentado no uso do poder por grupos determinados, cuja principal missão é a manutenção do monopólio da tomada de decisões e do gozo de recursos econômicos (defesa do *status quo* seletivo). Legitima-se pela formação contínua de círculos viciosos, com escasso (ou nenhum) investimento público, total ausência de funcionalidade administrativa estatal, participação popular inexistente ou fictícia, informação social nebulosa, com o fomento de lutas internas e guerras civis contínuas (Acemoglu; Robinson, 2021, p. 427-428).

Já o modelo de instituições inclusivas é resultado de um conflito intenso entre as elites que resistem ao crescimento socioeconômico (e às alterações políticas dele derivadas) e a parcela da população que deseja limitar esse poder político elitista (ruptura do *status quo* seletivo), buscando uma visão de eficiência e equidade na economia nacional. Baseia-se em um referencial de círculo virtuoso, valorativo, mediante políticas pluralistas, debate democrático,

informação social clara, economia dinâmica e planejamento governamental transparente (Acemoglu; Robinson, 2021, p. 389-390).

A primeira modelagem explica, em larga medida, as razões estruturais do fracasso estatal; a segunda, por sua vez, oferece bases institucionais para o êxito socioeconômico sustentável.

O desafio governamental que se apresenta é encontrar fórmulas para transitar de um modelo extrativo nefasto a um sistema legitimamente inclusivo – e, uma vez nesse, manter-se afastado de práticas despóticas de concentração de poder, polarização política e exclusão social.

Essa transição, de acordo com Acemoglu e Robinson (2019), não pode ser realizada mediante a simples "abertura de uma porta". Exige, ao contrário, amadurecimento, prática, conscientização e planejamento, somente possíveis após o cruzamento de um "extenso e estreito corredor", com avanços e retrocessos próprios do aprendizado sistêmico (Acemoglu; Robinson, 2019, p. 561):

> *Hemos hecho hincapié en que, independientemente de donde estén las puertas, no es fácil entrar en el pasillo. Se requiere una amplia coalición, con frecuencia una coalición nueva, que apoye ese movimiento, y es necesario un equilibrio de poder dentro de esa coalición, para que un grupo no deje de lado a los demás y establezca su propio poder despótico.*

A transição socioeconômica equilibrada necessita, portanto, de organização e planejamento governamental (de tempo e conteúdo), encontrando uma matriz respeitável na integridade democrática, na promoção dos direitos humanos e na implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável – um tripé de sustentação jurídico-política das nações em processo de amadurecimento.

Esse corredor estreito não raramente se vê obstaculizado por forças diversas, geralmente relacionadas a iniciativas antidemocráticas, impositivas e de manipulação popular. Forças essas que buscam corroer a atuação íntegra do Estado e gerar uma permanente crise de legitimidade na tomada de decisões públicas.

No período contemporâneo, uma das principais "forças obstaculizadoras" é a desinformação – aqui compreendida, na esteira investigativa de Matthias Kettemann e Vinícius Almada Mozetic (2025), como a disseminação intencional de informações falsas ou enganosas com o objetivo de causar dano público ou obter vantagens –, pois ataca, de uma só vez, a consciência popular (integridade democrática), a garantia do voto universal informado (direito humano) e a preservação da legitimação das instituições (políticas públicas para o desenvolvimento sustentável).

Nesse contexto, a integridade democrática não se confunde com a mera existência de eleições periódicas ou com a preservação formal das instituições representativas, ela pressupõe um ambiente informacional minimamente confiável, a efetividade dos direitos fundamentais e a atuação coordenada de instituições capazes de conter impulsos autoritários, práticas de captura e estratégias de manipulação da vontade popular. A travessia do "corredor estreito", portanto, não é apenas um desafio político, mas um imperativo jurídico-institucional permanente, cuja superação depende da solidez e da responsividade das instituições do Estado Democrático de Direito.

2. A DESINFORMAÇÃO COMO SINÔNIMO DE ATRASO ESTATAL

Em novembro de 2024, o Observatório da Democracia da AGU e o Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), com o suporte da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), realizaram a pesquisa intitulada *A democracia que temos e a democracia que queremos.*

Em um período aproximado de 15 dias, foram entrevistadas 3.000 pessoas, com 16 anos ou mais, observando-se cotas de sexo, idade e região, além do controle de instrução e renda, aplicando-se o método CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) a partir de uma margem de erro total da amostra de 1,8.

A pergunta central da pesquisa foi: "A democracia é o melhor sistema de governo?".[3]

Para 81% dos entrevistados, a resposta foi afirmativa, parametrizando-se com os dados constantes do Latinobarômetro de 2023 relativamente à Argentina (80%), ao Chile (75%) e à Colômbia (66%). Para 58% da amostra, a democracia viabiliza a erradicação da corrupção, ao passo que, para 77% dos entrevistados, ela permite a resolução dos problemas sociais.

Sem prejuízo disso, 70% dos respondentes entenderam que a democracia no Brasil se encontra permanentemente sob ameaça, estando ainda distante da democracia que a população deseja (transcurso do corredor estreito). E isso se deve a fatores já aqui anunciados, como a tentativa de desconexão popular, a violação de direitos humanos e o descrédito das instituições de Estado.

A população entrevistada foi clara no sentido de que a imprensa e as redes sociais não são confiáveis (60% e 74%, respectivamente),[4] embora

3 Resultados disponíveis em: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO; INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS. A democracia que temos e a democracia que queremos: Brasil – pesquisa IPESPE. [S.l.]: AGU; IPESPE, 2024. Disponível em: https://shre.ink/5Dba. Acesso em: 23 jan. 2026.

4 A pergunta direcionada ao público foi: "O(A) Sr(a). confia ou não confia em cada um dos grupos, instituições ou pessoas da lista que vou ler?".

admita que um dos ambientes prioritários de expressão popular sobre assuntos políticos seja exatamente o virtual (redes sociais),[5] a denotar a desconexão popular contínua e crescente.

Além disso, os entrevistados indicaram uma falibilidade no modelo de promoção dos direitos humanos no Brasil, com a necessidade urgente de contornos à falta de oportunidade educacional, à criminalidade crescente, à deficiência do acesso à saúde, à justiça, à alimentação básica, ao trabalho digno, à água potável, ao saneamento etc.[6] – fatores que, invariavelmente, impactam no exercício consciente do direito universal ao voto, aqui reconhecido como uma das mais relevantes garantias fundamentais (de natureza política) do Estado Constitucional.

Na mesma pesquisa, 55% dos participantes não confiam nas instituições de justiça, ao passo que 56% desacreditam nas estruturas governamentais, 78% são céticos quanto à integridade das instituições parlamentares e 81% desconfiam da lisura dos partidos políticos enquanto promotores da equânime representação popular.[7]

A descrença na integridade da informação é também significativa. 69% dos questionados entendem que as *fake news* e as redes sociais "atrapalham e confundem muito" as escolhas dos eleitores,[8] de modo que 70% acreditam que as redes sociais e o *WhatsApp* deveriam ser regulados por leis quanto à propagação de informações falsas.[9]

2.1. O ataque à consciência popular

A pesquisa referenciada leva à compreensão de que a população brasileira não confia na imprensa e nas redes sociais. A despeito disso, vê exatamente nas redes sociais o ambiente "adequado" para a manifestação de opiniões políticas, o que indica um verdadeiro desvio de perspectiva social quanto ao papel de cada um desses veículos de informação.

E esse desvio de perspectiva, em grande medida, encontra justificativa no estado permanente de crise global anunciado por Zygmunt Bauman e

5 A pergunta direcionada ao público foi: "Onde o(a) Sr(a). costuma expressar suas opiniões sobre os problemas do país ou da sua comunidade?".

6 A pergunta direcionada ao público foi: "Em quais aspectos a desigualdade no Brasil é maior e precisa ser mais enfrentada?".

7 A pergunta direcionada ao público foi: "O(A) Sr(a). confia ou não confia em cada um dos grupos, instituições ou pessoas da lista que vou ler?".

8 A pergunta direcionada ao público foi: "(...) as *fake news* nas redes sociais sobre os candidatos nas eleições atrapalham e confundem muito as escolhas dos eleitores, atrapalham e confundem pouco ou não atrapalham nem confundem?".

9 A pergunta direcionada ao público foi: "(...) as redes sociais e o *WhatsApp* deveriam ou não ser reguladas por leis quanto à propagação de *fake news*, inclusive com possibilidade de punição?".

Carlo Bordoni (2016, p. 43), para quem a opinião pública, embora procure se manifestar politicamente de alguma forma, encontra-se "distraída pelo excesso de informação". Excesso de informação que, geralmente, vem acompanhado da divulgação de informação falsa, deletéria, geradora de caos e instabilidade social, com amplo impacto na formação da consciência popular – tão cara aos modelos democráticos de representatividade universal e informada.

Georghio Tomelin (2024) associa o poder da informação falsa (ou mesmo da desinformação) à velocidade de sua disseminação no seio social, trazendo ao debate o conceito de "dromocracia": segmento sociopolítico que define o regime de governo contemporâneo pela velocidade e pela lógica da aceleração nas relações sociais, políticas e tecnológicas.

De acordo com o autor, as *fake news* são o berço da desinformação eleitoral em uma sociedade como a brasileira, com educação política mitigada (Tomelin, 2024):

> É inegável que as fake news podem afetar diretamente os resultados de uma eleição. Isto porque elas atentam contra a liberdade de expressão, que é o preceito básico para a boa informação no Estado Democrático de Direito. "Notícias falsas" circundam e sufocam o real debate das ideias políticas: quem pensa diferente não terá o imprescindível espaço para se expressar. A "cidadania ativa" só se implementa pela discussão dos problemas sociais concretos, e não de factoides ou de fantasmas eleitorais. As relações políticas francas envolvem, portanto, selecionar livremente os problemas e projetos públicos mais relevantes. Para tanto, o processo eleitoral deve ser livre e transparente. A liberdade de expressão não pode acabar diminuída em razão da disseminação de "notícias falsas".

A sensibilidade do tema está na sua confrontação com a liberdade de imprensa e de comunicação, assim positivada expressamente no art. 220 da Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988):

> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Liberdade igualmente contemplada no histórico catálogo constitucional de direitos fundamentais, na forma do art. 5º, IV e XIV, da Carta da República brasileira (Brasil, 1988):

> IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
> (...)
> XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Circunstância muito bem percebida, aliás, por Mauro de Azevedo Menezes (2024), que se ocupou detidamente do paralelo jurídico entre liberdade de imprensa e integridade informacional, sobretudo a partir dos desafios da contemporaneidade, experimentados com o avanço tecnológico e a veloz difusão de informações globais:

> A livre circulação de informações, num genuíno ambiente de pluralismo, proporciona à população ampla gama de benefícios típicos do acesso à comunicação social, que permitem a fruição consciente de direitos por parte dos cidadãos. Em decorrência da liberdade de imprensa, estão devidamente assegurados o recebimento e a transmissão de informações, protegida a correta transmissão de fatos, dados e notícias. Sucede que as circunstâncias geradas pela explosão do uso das redes sociais e das plataformas digitais multiplicaram as ferramentas de comunicação social, a ponto de envolver a própria cidadania como emissora de mensagens, acarretando novas e delicadas questões que merecem atenção no sentido de conservar a integridade informacional do jornalismo. O fenômeno recente de disseminação de fake news, caracterizado por ondas de desinformação e por ataques de ódio, ganharam tamanho espaço no ambiente virtual que a confiabilidade do jornalismo sério e responsável passou a ser posta em risco. Em outras palavras, a avalanche de informações falsas ou emocionalmente manipuladas resultou em um abalo considerável em relação ao discernimento social sobre a credibilidade dos órgãos de imprensa e dos jornalistas profissionalmente íntegros.

Jean-François Lyotard (2025, p. 11), já em 1979, havia chamado a atenção para a cotidianização da tecnologia informacional e seus impactos sobre as questões político-sociais, tais como a democratização da informação, a rediscussão da censura, a pertinência sociocultural da informação etc. À época, o Professor Emérito da Universidade de Paris alertava para uma descoberta fundamental do século XX (Lyotard, 2025): "Descobriu-se que a fonte de todas as fontes chama-se informação e que a ciência – assim como

qualquer modalidade de conhecimento – nada mais é do que um certo modo de organizar, estocar e distribuir certas informações".

A crise comunicacional, por decorrência lógica da cotidianização da criação (manipulada) de informação, acaba refletindo drasticamente na conscientização popular, porquanto, na lúcida observação de Mozetic e Kettemann (2025), o cenário midiático cada vez mais utiliza a (des)informação como arma política: "Políticos, figuras da mídia e proprietários de plataformas digitais manipulam estrategicamente narrativas para consolidar poder e moldar a opinião pública".

Ao final, o ataque à consciência popular acaba ferindo os preceitos representativos inerentes à democracia, uma vez que fragiliza drasticamente o exercício informado do direito ao voto, naturalmente universal.

2.2. O ataque à garantia do voto universal informado

A afirmação de Renata Livia Arruda de Bessa Dias (2012), embora proferida às vésperas das eleições municipais de 2012, ressoa com ainda mais força nos dias de hoje, sobretudo se considerada a dificuldade de reflexão madura e consciente do eleitorado quanto ao exercício regular de voto na sociedade comunicacional: "O eleitor que exercer o seu direito ao voto – a partir de uma decisão madura, refletida e consciente – contribuirá para impedir a eleição de maus políticos e possibilitará o alcance de uma maior legitimidade no processo eleitoral".

Manuel Castells (2024), em entrevista exclusiva para o G20 Brasil, explicou que o século em curso está testemunhando um*a sociedade em rede* completamente deslocada no tempo, a partir da virtualização acelerada dos aspectos da vida cotidiana. O sociólogo espanhol e autor do clássico *A Sociedade em Rede* (2013), porém, explicou que os impactos dessa digitalização informacional na democracia ainda não são totalmente claros:

> É verdade que as empresas proprietárias das plataformas de comunicação formaram um oligopólio, mas como seu modelo de negócios visa a estender a comunicação aos 5,4 bilhões de usuários das redes sociais, a capacidade da sociedade de se comunicar de forma relativamente livre aumentou, ainda que essa comunicação seja manipulada parcialmente pelos algoritmos dessas empresas. Mas os resultados para a democracia são contraditórios, porque nos esquecemos que nós, seres humanos, somos frequentemente destrutivos: sexistas, racistas, xenófobos, homofóbicos e, em muitos países, fascistas. Ou seja, a Internet expressa a sociedade e ela está cada vez mais distante dos ideais progressistas e solidários que apoiamos.

Fato é que o dilema da multiplicidade das fontes de informação tem impactado um dos direitos fundamentais mais relevantes para o exercício pleno da democracia: o direito político ao sufrágio universal.

Os direitos políticos integram o rol das garantias fundamentais e constituem elemento indispensável ao funcionamento do regime democrático. É por meio deles que o cidadão participa da vida pública do Estado, influenciando a formação da vontade política ao escolher representantes encarregados de atuar em prol da coletividade e da promoção dos direitos individuais, coletivos e sociais (Cravo, 2022).

Nessa perspectiva, a Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988) estabelece que a titularidade do poder pertence ao povo, que o exerce diretamente ou por intermédio de representantes legitimamente eleitos (art. 1º, parágrafo único). A soberania popular concretiza-se por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, assegurado com igual valor para todos os eleitores (art. 14), sendo igualmente vedada a privação de direitos por convicções políticas (art. 5º, VIII).

O sufrágio corresponde ao direito de votar e ser votado, ao passo que o seu caráter universal decorre da vedação a discriminações que restrinjam o acesso à participação política. O voto propriamente dito é direto e secreto, uma vez que se estabelece de forma imediata entre o eleitor e o candidato, sem qualquer tipo de intermediação. Aliás, as características inerentes ao direito de voto (ser direto, secreto, universal e periódico) constituem cláusula pétrea, não podendo ser suprimidas nem modificadas sequer por meio de emenda constitucional, nos termos do art. 60, § 4º, II, da Constituição da República (Brasil, 1988).

A desinformação, a seu turno, representa um ataque velado ao direito de voto enquanto instituto base da democracia. Conforme indicam as evidências de estudos empíricos sobre processos eleitorais, a desinformação opera como uma interferência externa de elevado impacto na tomada de decisão dos cidadãos e cidadãs (Santini; Salles, Tucci, 2021).

O fenômeno não atinge apenas uma prerrogativa positivada internamente na ordem brasileira (o que, por si só, já seria preocupante), mas um direito político assegurado pelos sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos.

No âmbito global, a Organização das Nações Unidas (ONU) o abriga por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966. Em caráter regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA) o acolhe na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969, todos ratificados e promulgados pelo Brasil, ostentando status normativo supralegal, na esteira do entendimento albergado pelo Supremo

Tribunal Federal (STF) nos autos do Recurso Extraordinário n. 466.343/SP (2008).

A temática ganha maior relevância quando se ventila um suposto conflito entre direitos fundamentais: de um lado, o direito ao voto secreto, universal e informado; de outro, a liberdade de expressão – ambos manifestações do regime democrático.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece expressamente que os direitos políticos, dentre eles (e fundamentalmente) o direito ao voto informado, propiciam o fortalecimento da democracia e o pluralismo político, restando asseguradas pela Convenção Americana (art. 27) a proibição de sua suspensão e as garantias judiciais indispensáveis à sua proteção (Corte IDH, 2008):

> *Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que "[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte", y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano".*

Da mesma forma, a Corte IDH mantém entendimento histórico no sentido de que a liberdade de expressão é a pedra angular de uma sociedade democrática. Nos autos da Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985, ao tratar da filiação obrigatória de jornalistas ao respectivo órgão profissional, a Corte IDH entendeu que a liberdade de expressão é indispensável para a formação da opinião pública (Corte IDH, 1985):

> *Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. (…) Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.*

A grande questão é que o conflito identificado é meramente aparente. Isso porque "liberdade de expressão" não conflita com "regular exercício do sufrágio". Em verdade, ambos se complementam. O conflito surge quando entra em cena a desinformação. Essa sim prejudica o voto direto, universal e informado – e não se confunde, em absoluto, com liberdade de manifestação do pensamento.

Inclusive a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), por meio do seu Escritório Especial para a Liberdade de Expressão e sob a relatoria

de Pedro Vaca Villarreal, já percebeu a necessidade de atenção específica ao fenômeno da desinformação – que envolve, a seu ver, a disseminação massiva de informações falsas (i) com o conhecimento da sua falsidade e (ii) com a intenção de enganar o público, total ou parcialmente (CIDH, 2023, p. 17).

Para a Comissão (CIDH, 2023, p. 18, tradução livre):

> O fenômeno da desinformação também se insere no contexto de profundas mudanças nos hábitos de consumo de informação e de conteúdo, impulsionadas por transformações tecnológicas na própria rede - com velocidades de conexão cada vez maiores - e nos tipos de "dispositivos" utilizados pelas pessoas para se manter informadas. Se, durante anos, o consumo de conteúdo se deu por meio de dispositivos com os quais as pessoas interagiam de forma cotidiana, porém limitada, hoje elas acessam um fluxo constante de informações por meio de seus telefones celulares, com os quais mantêm uma relação muito mais próxima do que aquela estabelecida anteriormente com a televisão, o rádio ou a mídia impressa. Essa mudança cultural produz uma "aceleração" na produção e na disseminação da informação, alterando radicalmente a escala da conversação global e agravando o problema do chamado "desafio da atenção", que surge quando a informação prolifera e se torna mais difícil de processar. Muitos dos problemas ou desafios que hoje parecem urgentes estão relacionados a esse fenômeno; a desinformação é apenas um deles. Outros incluem os chamados "filtros-bolha" ou "câmaras de eco", que permitem que as pessoas se "fechem" em mundos comunicacionais nos quais circulam apenas informações e perspectivas com as quais já concordam. Contudo, ainda se sabe pouco sobre todos esses fenômenos, e diversos estudos têm produzido resultados contraditórios ou inconclusivos. Em todo caso, a "economia da atenção", construída em torno do desafio representado pelo "excesso" de informação, parece estar na base desses fenômenos.

É dizer: a erosão do direito fundamental ao voto informado não se opera (apenas) por meio de supressões formais do sufrágio, mas por mecanismos indiretos e sofisticados que comprometem a autonomia cognitiva do eleitor e distorcem o processo de formação da vontade política.

A ampliação exponencial da circulação de conteúdos por meio de plataformas digitais controladas por conglomerados transnacionais suscita, ainda, uma dimensão estratégica do problema: a soberania digital. A dependência tecnológica, a opacidade algorítmica e a assimetria informacional entre Estados e corporações globais colocam em cena a capacidade regulatória dos países, tensionando o próprio exercício da soberania democrática, conforme a Recomendação da UNESCO sobre ética da inteligência artificial (2021).

A partir desses elementos, a integridade informacional transforma-se também em questão de autonomia estatal, especialmente em face do avanço de sistemas de inteligência artificial, que potencializam a produção automatizada de desinformação, atingindo especialmente grupos vulneráveis.

A desinformação atua, assim, como fator de degradação silenciosa da soberania popular, na medida em que preserva formalmente as estruturas do regime democrático enquanto corrói, internamente, a racionalidade mínima necessária ao seu funcionamento legítimo. Nessa medida, o desafio contemporâneo não reside em escolher entre liberdade de expressão e integridade eleitoral (ambas são pilares indissociáveis da democracia), mas em reconhecer que a ausência de instituições capazes de prevenir, mitigar e responder à desinformação transforma a liberdade comunicacional em vetor de captura do processo democrático.

É precisamente nesse ponto que o debate se desloca do plano estritamente individual do eleitor para o plano estrutural das instituições, cuja eficácia passa a ser condição indispensável para a preservação do voto informado e, por conseguinte, da própria legitimidade democrática, tema que será desenvolvido no tópico seguinte.

2.3. O ataque à integridade da ação pública e à legitimação das instituições

As Nações Unidas publicaram, em setembro de 2000, a Declaração do Milênio, um conjunto de diretrizes claras para promover o desenvolvimento global até o ano de 2015, com ênfase nos valores de (i) liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito à natureza e responsabilidade comum; (ii) paz, segurança e desarmamento; (iii) desenvolvimento e erradicação da pobreza; (iv) proteção do meio ambiente; (v) direitos humanos, democracia e bom governo; (vi) proteção das pessoas vulneráveis; e (vii) atenção a espaços internacionais especialmente sensíveis.

A referida Declaração, ao afirmar os "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" (ODM), serviu de semente para a elaboração de outro relevante e histórico pacto global aprovado, especificamente, em setembro de 2015, em Nova Iorque: a "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", um programa ativo direcionado à prosperidade das pessoas e do planeta.

Trata-se de um planejamento global ambicioso, que busca incentivar as nações a alcançarem, até 2030, um elevado nível de desenvolvimento por meio de um pacto mundial revitalizado, com espírito de ampla solidariedade, incluindo governos, setor privado, sociedade civil e todas as instâncias interessadas na evolução do planeta, pautado em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os objetivos evidenciam que, diferentemente dos ODM, a Agenda 2030 não se limita ao alcance de um patamar mínimo de vida digna. Ela busca, para além disso, o integral desenvolvimento sustentável, solidificando-se sobre três condições possibilitantes: paz, justiça e instituições eficazes – elementos que balizam a aplicabilidade valorativa de todos os objetivos desenhados, amparados nos axiomas de sustentabilidade, equidade, universalidade, compromisso, alcance, temporalidade e máxima utilidade (Rodríguez-García; Pahul Robredo, 2022, p. 153).

Especial diretriz está materializada no ODS 16, que trata dos compromissos principais de "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, facilitar o acesso à justiça para todos e construir, em todos os níveis, instituições eficazes e inclusivas responsáveis" (transparência e prestação de contas). Sem paz, sem justiça e sem instituições sólidas não há como executar os planos centrais do Estado de Direito e garantir o respeito aos direitos humanos, pedra angular de todo e qualquer desenvolvimento sustentável. Um verdadeiro objetivo de quarta geração, com características inerentes aos postulados de *soft law*, impondo-se pelos benefícios, pelo exemplo e pela cultura de inclusão (Rodríguez-García; Pahul Robredo, 2022, p. 167).

A Agenda 2030 dialoga diretamente com os debates contemporâneos sobre governança digital responsável. A construção de instituições eficazes no século XXI pressupõe capacidade regulatória frente às plataformas digitais, proteção de dados pessoais, combate à violência contra mulheres e crianças, enfrentamento do racismo e das outras formas de discriminação, e estabelecimento de marcos éticos para o desenvolvimento e uso de inteligência artificial. Nesse sentido, a soberania informacional deixa de ser uma categoria abstrata, passando a integrar o núcleo duro da efetividade institucional e da própria proteção dos direitos humanos.

E aqui está a aproximação da Agenda 2030 com a defesa consistente da democracia, no sentido de que a transição do modelo fragmentado de sociedade fracassada (autoritária) para o sistema exitoso de sociedade desenvolvida (inclusivo-democrática) passa pelo cumprimento dos objetivos ambiciosos traçados pelas Nações Unidas, construindo instituições inclusivas, eficazes e sólidas.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a deontologia do ODS 16, atuam como importante veículo de transição entre os modelos (do autoritarismo à democracia), o motor de impulsão para cruzar o estreito e longo corredor que distancia uma realidade da outra.

Paz, justiça e instituições eficazes, então, são as chaves globais para o desenvolvimento sustentável e pressupõem amplo envolvimento dos poderes organizados, dos entes federados, da iniciativa privada e da sociedade civil para o alcance de propósitos comuns, com o respeito inafastável às máximas do Estado Democrático de Direito.

A desinformação, nesse cenário, não representa apenas um problema comunicacional ou cultural, mas um vetor direto de enfraquecimento institucional. Ao comprometer a confiança pública, distorcer a percepção social sobre a legalidade dos processos decisórios e questionar a legitimidade de autoridades constituídas, ela fragiliza a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, assegurar direitos e resolver conflitos de maneira pacífica. Instituições desacreditadas tornam-se menos eficazes, mais vulneráveis à captura e menos aptas a cumprir os compromissos assumidos nos planos constitucional e internacional.

Nesse sentido, se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (especialmente o ODS 16) fornecem o arcabouço normativo e axiológico global para a construção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, impõe-se investigar, no plano interno dos Estados, quais instituições são chamadas a materializar esses compromissos de maneira concreta, cotidiana e estrutural. Afinal, a eficácia institucional não se mede apenas pela existência formal de órgãos públicos, mas, sim, pela sua capacidade real de proteger a ordem constitucional, assegurar a integridade dos processos democráticos e resistir a pressões políticas, econômicas ou informacionais que coloquem em risco o Estado de Direito.

É precisamente nesse ponto que se insere a atuação da Advocacia Pública. Enquanto instituição constitucionalmente vocacionada à defesa jurídica do Estado, da legalidade administrativa e das políticas públicas legitimamente formuladas, a AGU ocupa posição estratégica no desenho institucional brasileiro. Sua atuação, especialmente em contextos de crise democrática, tensão institucional e desinformação sistêmica, revela-se elemento central para a preservação do regime democrático, funcionando como instância de contenção, racionalização e defesa institucional do próprio modelo.

A análise de sua conformação normativa e de sua prática institucional permite, portanto, examinar em que medida instituições eficazes podem operar como verdadeiros vetores de estabilidade democrática no interior do estreito corredor que separa o autoritarismo da democracia.

3. A AGU NA DEFESA INSTITUCIONAL DO ESTADO DE DIREITO

No julgamento realizado. As ciências do comportamento explicam o fenômeno pela maior fluência cognitiva no processamento de conteúdos repetidos ou coerentes com conhecimentos prévios, de modo que tanto a repetição quanto a impressão de veracidade – independentemente da verdade factual e, sobretudo, em contextos de incerteza – contribuem para o

fortalecimento da convicção das pessoas, ainda que esse efeito tenda a diminuir com o passar do tempo (Hassan; Barber, 2021; Stump; Rummel, 2024).

De volta ao cenário político brasileiro, os atos ocorridos em 8 de janeiro de 2023 não podem, portanto, ser compreendidos como evento isolado ou dissociado desse contexto. Representam a materialização extrema de um processo gradual de radicalização política, alimentado por campanhas sistemáticas de desinformação e por tentativas persistentes de deslegitimação do resultado eleitoral.

Por essa razão, deve-se prover a sociedade de estruturas e instrumentos cada vez mais aptos a evitar que o passado se repita, pois, tal como bem observado por Jorge Rodrigo Araújo Messias (2025):

> Também não foram acontecimentos isolados, mas o clímax de uma série de eventos decorrentes do processo de radicalização política, alimentado pela disseminação de notícias falsas, desinformação e discursos de ódio, que se apresentaram, sem dúvidas, como ameaças reais à nossa estabilidade democrática.

Na mesma linha, Messias e Lewandowski (2024, p. 8-9) sustentam que a reação institucional aos ataques evidenciou a resiliência do sistema constitucional brasileiro, mas alertam para a necessidade de vigilância democrática permanente diante do avanço tecnológico e da ampliação dos riscos informacionais. A leitura institucional do episódio revela que a erosão democrática pode operar por mecanismos graduais e simbólicos antes de se converter em agressões físicas às sedes dos Poderes da República.

Foi exatamente diante desse cenário desafiador vivenciado pelo Brasil que Sua Excelência o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, atento à vocação da instituição, convocou mais uma vez a AGU a fortalecer o sistema democrático nacional, instituindo o Observatório da Democracia da AGU por meio do Decreto n. 11.716, de 26 de setembro de 2023 (Brasil, 2023).

Nesse contexto, a atuação da AGU conecta-se diretamente à promoção de instituições sólidas, nos termos do ODS 16, que preconiza a consolidação de estruturas estatais eficazes, responsáveis e inclusivas. Instituições sólidas dependem de legitimidade, e legitimidade depende da preservação de um ambiente informacional minimamente íntegro, no qual o cidadão possa formar sua convicção com base em dados confiáveis e exercer o voto de maneira consciente.

Para compreender a centralidade da AGU nesse cenário, é necessário retomar o percurso histórico-constitucional da Advocacia Pública no Brasil. Antes da Constituição Federal de 1988, a representação judicial da União era exercida pelo Ministério Público Federal (MPF), que acumulava as funções

de fiscalização da ordem jurídica e de defesa judicial do ente federativo. A concentração dessas atribuições em um mesmo órgão gerava tensão institucional, na medida em que reunia competências de controle e de representação.

O Constituinte de 1988 promoveu a separação dessas funções, criando a AGU como instituição autônoma e função essencial à Justiça (art. 131 da Constituição). À AGU foram atribuídas a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo – seja na administração direta, seja na administração indireta –, enquanto o Ministério Público passou a exercer, com exclusividade, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa redefinição estrutural fortaleceu o sistema de freios e contrapesos e conferiu maior coerência institucional à arquitetura do Estado Democrático de Direito.

Desde então, a consolidação da AGU como órgão vocacionado à defesa institucional da democracia tem ocorrido por meio de sucessivas densificações normativas. A Lei n. 9.469/1997, ao admitir a intervenção da União em causas de relevante interesse público, mesmo na ausência de interesse jurídico direto, ampliou o espaço de atuação estratégica da Advocacia Pública, permitindo esclarecimentos técnicos em controvérsias com potencial impacto sobre políticas públicas e sobre a confiança institucional.

De igual modo, a Lei n. 12.846/2013, ao estabelecer a responsabilização administrativa e civil objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, instituiu instrumento relevante de proteção institucional. Quando a difusão de desinformação se articula a práticas que causem danos ao patrimônio público ou atentem contra a regularidade da atuação administrativa, a atuação da AGU integra o circuito de responsabilização previsto no ordenamento jurídico.

No contexto da intensificação de campanhas desinformacionais com potencial de desestabilização institucional, a AGU estruturou mecanismos específicos voltados à defesa da ordem democrática. Entre eles, destaca-se a Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), inserida no âmbito da Procuradoria-Geral da União (PGU), com competência para representar a União, judicial e extrajudicialmente, em demandas relacionadas ao enfrentamento da desinformação sobre políticas públicas amparadas em valores democráticos e direitos constitucionalmente assegurados (AGU, 2026).

A criação da PNDD evidencia a compreensão de que a defesa da democracia, na contemporaneidade, exige especialização temática e coordenação interinstitucional. Nos desdobramentos dos atos de 8 de janeiro, mostrou-se essencial a articulação entre órgãos da Administração Pública para a reconstrução dos fatos, a responsabilização por danos ao patrimônio público e a reafirmação institucional da ordem constitucional.

A atuação estratégica da AGU também se manifesta no plano preventivo. A elaboração e atualização de cartilhas de condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral reforça a neutralidade administrativa e contribui para a lisura do pleito. A orientação jurídica preventiva constitui instrumento de estabilização democrática, ao reduzir riscos de instrumentalização indevida da máquina pública e ao fortalecer a igualdade de oportunidades no processo eleitoral (AGU, 2024).

Além disso, iniciativas como o Programa de Proteção do Nome e Imagem das Autarquias e Fundações, instituído pela Portaria n. 628/2011, demonstram que a preservação da credibilidade institucional integra a defesa da eficácia administrativa. Em ambiente digital marcado pela proliferação de fraudes e conteúdos enganosos, proteger a identidade institucional significa resguardar a confiança pública nas políticas sociais e no próprio Estado.

No plano estrutural, a instituição do Observatório da Democracia da AGU, por meio do Decreto n. 11.716/2023, reforça a compreensão de que a proteção da ordem constitucional demanda não apenas respostas reativas, mas também monitoramento estratégico e antecipação de riscos. A identificação de padrões de ataque à credibilidade institucional e a análise jurídica de seus impactos permitem que a atuação estatal seja tempestiva, técnica e proporcional.

A defesa da democracia, portanto, não se esgota na repressão de eventos extremos. Ela exige construção institucional contínua. Ao atuar de forma preventiva, consultiva e judicial, articulando instrumentos normativos e estruturas especializadas, a AGU reafirma seu papel como instituição constitucionalmente vocacionada à preservação do Estado Democrático de Direito, contribuindo para conter processos de erosão democrática, defender a integridade da ação pública e preservar a legitimação das instituições diante dos desafios da era digital.

CONCLUSÃO

Os elementos expostos indicam o enfrentamento dos três objetivos específicos inicialmente propostos, sendo possível concluir que:

a) os Estados democráticos inclusivos se estruturam sobre a participação popular informada, a efetividade dos direitos fundamentais e a solidez institucional, sendo permanentemente tensionados por forças sociopolíticas de natureza autoritária e extrativa que, por meio da polarização, da captura do poder e da manipulação informacional, buscam interromper a travessia do "corredor estreito" que separa o autoritarismo da democracia substantiva;

b) a desinformação constitui um vetor sistêmico de erosão democrática, ao comprometer simultaneamente a formação da consciência popular,

fragilizar o exercício do voto universal informado enquanto direito humano fundamental e enfraquecer a integridade da ação pública e a legitimação das instituições públicas, impactando diretamente a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento sustentável nos termos do ODS 16 da Agenda 2030; e

c) a AGU, à luz de sua conformação constitucional e de sua densificação normativa e organizacional contemporânea, exerce papel estratégico e estruturante na defesa institucional do Estado Democrático de Direito, atuando de forma preventiva, coordenada e especializada no enfrentamento da desinformação, na proteção da integridade eleitoral e na preservação da legitimação das instituições;

A partir dessas constatações, é possível retomar o problema central deste artigo: "De que modo a atuação jurídica da AGU contribui para a proteção da integridade democrática frente à desinformação no Estado de Direito brasileiro?".

Conclui-se, portanto, que a atuação jurídica da AGU contribui para a proteção da integridade democrática não apenas pela defesa contenciosa da União, mas pela consolidação de uma arquitetura institucional preventiva e estabilizadora, capaz de preservar o voto informado, a confiança pública, a integridade da ação pública e a legitimação das instituições.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James Alan. *El pasillo estrecho*. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad. Barcelona: Deusto, 2019.

_____. *¿Por qué fracasan los países?* Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Booket, 2021.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de janeiro: Zahar, 2016.

BERUMEN, Sergio Alejandro; LLANOS, Antonio Javier Ramos. *Lecciones de economía para no economistas*. Madrid: ESIC Editorial, 2012.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Foco do Observatório da Democracia será no sistema eleitoral*. Brasília, DF: AGU, 7 jan. 2025. Disponível em: https://shre.ink/A4To. Acesso em: 10 fev. 2026.

_____. *Justiça extingue ação que questionava atos do TSE no combate à desinformação*. Brasília, DF: AGU, 14 jan. 2026. Disponível em: https://shre.ink/A4TO. Acesso em: 10 fev. 2026.

_____. *Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia – Sobre*. Brasília, DF: AGU, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-da-uniao-1/procuradoria-nacional-da-uniao-de-defesa-da-democracia/sobre. Acesso em: 25 fev. 2026.

_____. *Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições – Cartilha*. Brasília, DF: AGU, [s.d.]. Disponível em: https://shre.ink/AsxK. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://shre.ink/5sc7. Acesso em: jan. 2026.

_____. Decreto n. 11.716, de 26 de setembro de 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://shre.ink/A4dZ. Acesso em: fev. 2026.

_____. Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://shre.ink/A4TU. Acesso em: fev. 2026.

_____. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://shre.ink/A4dJ. Acesso em: fev.2026.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário n. 466.343. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 104, de 5 de junho de 2009. Disponível em: https://shre.ink/5sdD. Acesso em: jan. 2026.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2013, v. 1.

_____. É necessário encontrar formas de regular as plataformas de redes sociais. *G20 Brasil,* 9 abr. 2024. Disponível em: https://shre.ink/5pCF. Acesso em: jan. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Disinformation, pandemic, and human rights*. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2023. ISBN 978-0-8270-7681-5. Disponível em: https://shre.ink/5se5. Acesso em: jan. 2026.

_____. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos: Sentença de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). *Sentença Série* C, San José, Costa Rica, n. 184, de 6 ago. 2008. Disponível em: https://shre.ink/5s8q. Acesso em: jan. 2026.

_____. Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinião Consultiva OC-5/85,* San José, Costa Rica, de 13 de novembro de 1985. Disponível em: https://shre.ink/5spQ. Acesso em: jan. 2026.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. *Voto Consciente*: um forte instrumento de mudança política e social. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. Disponível em: https://shre.ink/5pCq. Acesso em: jan. 2026.

ECKER, U. K.; LEWANDOWSKY, S. *et al*. The psychological drivers of misinformation belief and its resistance to correction. *Nature Reviews Psychology*, Londres, v. 1, n. 1, p. 13-29, 2022. DOI: https://doi.org/10.1038/s44159-021-00006-y.

FACCIANI, M. *Misguided:* Where misinformation starts, how it spreads, and what to do about it. Nova Iorque: Columbia University Press, 2025. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.7312/facc20504. Acesso em: fev. 2026.

GREGORY MANKIW, Nicholas. *Principios de la Economía*. 6. ed. Santa Fe, México: Cengage Learning, 2012.

HASSAN, A.; BARBER, S. J. The effects of repetition frequency on the illusory truth effect. *Cognitive Research: Principles and Implications*, v. 6, n. 38, 2021. DOI: https://doi.org/10.1186/s41235-021-00301-5.

STUMP, A.; VOSS, A.; RUMMEL, J. The illusory certainty: Information repetition and impressions of truth enhance subjective confidence in validity judgments independently of the factual truth. *Psychological Research*, v. 88, p. 1288-1297, 2024. DOI: https://doi.org/10.1007/s00426-024-01956-7.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In: SADEK, M. T. (org.). *O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 106-137. ISBN: 978-85-7982-039-7. Disponível em: https://shre.ink/A4oM. Acesso em: fev. 2026.

KLEIN, Adam G. *Populism, Propaganda, and Political Extremism:* Building the Rage Machine. Londres: Taylor & Francis, 2025.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. 21. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2025.

MENEZES, Mauro de Azevedo. *Liberdade de imprensa em tempos de ameaça à integridade informacional*. Brasília, DF: AGU, 10 jun. 2024. Disponível em: https://shre.ink/5D7V. Acesso em: jan. 2026.

MESSIAS, Jorge Rodrigo Araújo Messias. *8 de janeiro*: luz sobre o passado para enxergar o presente e construir o futuro. Brasília, DF: AGU, 17 jan. 2025. Disponível em: https://shre.ink/A4o2. Acesso em: jan. 2026.

MESSIAS, Jorge Rodrigo Araújo Messias; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *As lições do dia 8 de janeiro*. 1. ed. Brasília: AGU, 2024. Disponível em: https://shre.ink/A4o1. Acesso em: fev. 2026.

MOZETIC, Vinícius Almada; KETTEMANN, Matthias C. Desinformação: o que (não) sabemos sobre seu impacto na democracia? *Consultor Jurídico*, 18 março 2025. Disponível em: https://shre.ink/5pLN. Acesso em: janeiro de 2026.

NACIONES UNIDAS. *Declaración del Milenio*. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: https://shre.ink/5sA8. Acesso em: jan. 2026.

_____. *Transformar nuestro mundo*: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://shre.ink/5sAH. Acesso em: jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Paris: ONU, 1948. Disponível em: https://shre.ink/5sSi. Acesso em: jan. 2026.

_____. *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Nova Iorque. Disponível em: https://shre.ink/5sSA. Acesso em: jan. 2026.

_____. *Integridade da informação nas plataformas digitais:* Informe preparado pelo Secretário-Geral da ONU. Nova Iorque: ONU, 2023. Disponível em: https://shre.ink/AjUZ. Acesso em: fev. 2026.

_____. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2000. Disponível em: https://shre.ink/5sA8. Acesso em: fev. 2026.

_____. *Transformar nosso mundo:* a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://shre.ink/5sAH. Acesso em: fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*. Adotada em 22 de novembro de 1969. San José, Costa Rica: Organization of American States, [s.d.]. Disponível em: https://shre.ink/5sSM. Acesso em: jan. 2026.

RODRÍGUEZ-GARCÍA, Nicolás; PAHUL ROBREDO, María Graciela. El ODS-16 en América Latina: condicionantes, retos y materiales para su estudio comparado. In: PLATERO, Paloma Arrabal (coord.). *Los objetivos de desarrollo sostenible y la inteligencia artificial en el proceso judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

SANTINI, R. M.; SALLES, D.; TUCCI, G. Comparative approaches to mis/disinformation| when machine behavior targets future voters: The use of social bots to test narratives for political campaigns in Brazil. *International Journal of Communication*, v. 15, p. 1220-1243, 2021. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?oi=bibs&cluster=10042517996217578845&btnI=1&hl=en. Acesso em: fev. 2026.

TOMELIN, Georghio. *As ameaças da desinformação eleitoral na era da "dromocracia*". Brasília: AGU, 24 set. 2024. Disponível em: https://shre.ink/5Dqb. Acesso em: jan. 2026.

OS DESAFIOS DA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DA SOBERANIA POPULAR E DA POLÍTICA EXTERNA DE ESTADO

THE CHALLENGES OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE IN DEFENDING PUBLIC POLICIES, POPULAR SOVEREIGNTY AND STATE FOREIGN POLICY

Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna[1]

1 Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Direito Econômico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (URFJ). Bacharel em Direito pela UFF. Professor da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Procurador Federal aposentado.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A Constituição Cidadã e a Advocacia-Geral da União. 2. Suporte às políticas públicas de Estado. 3. Defesa da democracia e a agenda internacional. 4. O advogado público como instrumento em defesa das políticas públicas de Estado, dos princípios democráticos e da agenda internacional. Conclusão. Referências.

RESUMO: No marco dos 40 anos da redemocratização e à luz da análise histórica da evolução democrática, o presente artigo acadêmico tem como objetivo abordar a relevância de um órgão criado pela Carta Política de 1988 na condição de função essencial à justiça, a Advocacia-Geral da União (AGU), que tem dimensão institucional para poder contribuir para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, na efetivação de direitos e garantias fundamentais, dos direitos políticos, dos direitos humanos, dos direitos sociais e da soberania popular, em conexão com outras temáticas da Carta Fundamental. O eventual avanço no papel institucional desse órgão representativo da Advocacia Pública federal constitui um grande desafio na medida em que deve ser precedido de debates para gerar mudanças jurídicas significativas, em especial a sua atual lei complementar e o arcabouço normativo do órgão. Isso é necessário não somente a propiciar o adequado assessoramento e consultoria ao governante para a execução das políticas públicas de Estado em benefício do povo, mas também promover a cidadania ativa e os avanços garantistas, bem como dar suporte ao papel internacional protagonizado pelo Estado brasileiro em diferentes foros e espaços internacionais em que o Brasil esteja atuando, além do respeito ao sufrágio em eleições limpas e que traduzam a vontade popular. Dessa forma, a AGU vem adquirindo todas as condições para ser um importante órgão de aperfeiçoamento do Estado Democrático, de segurança jurídica e de suporte internacional para o Brasil poder atuar no plano interno e externo.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Direitos fundamentais. Políticas públicas internas. Política internacional. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: Within the framework of the fortieth anniversary of redemocratization and in light of the of the historical analysis of democratic evolution, this academic article aims to addres the relevance of a body created by the 1988 Political Charter as na essential function of Justice, the Attorney General's Office (Advocacia-Geral da União – AGU), which has an institutional dimension to contribute to the improvement

of the Democratic Rule of Law, in the realizing of fundamental rights and guarantees, political rights, human rights, social rights, and popular sovereignty, in connection with other themes of the Fundamental Charter. The eventual advancement in the institutiional role of this representative body of federal public advocacy constitutes a major challege, as it must be preceded by debates to generate significant legal changes, especially to its current complementary law and the normative framework of the body. This is necessary not only to provide adequate advice and consultancy to the government for the execution of state public policies for the benefit of the people, but also to promote active citizenship and advances in legal guarantees, as well as to support the international role played by the Brazilian State in different international forums and spaces in which Brazil is active, in addition to respect suffrage in clean elections that reflect the popular will. In this way, the Attorney General's Office is acquiring all the conditions to be an important body for the improvement of the Democratic State, legal security and international support for Brazil to act domestically and internationally.

KEYWORDS: Democracy. Fundamental rights. Domestic public policies. International politics. Attorney General's Office.

INTRODUÇÃO

No ano de 2025, a democracia brasileira completou 40 anos desde o fim da ditadura civil-militar, tendo como marco temporal o golpe de Estado iniciado na madrugada de 1º de abril de 1964 até o triunfo da chapa Tancredo Neves e José Sarney no Colégio Eleitoral no ano de 1985.

Nesse período de 21 anos, o Brasil, assim como ocorreu em países vizinhos como Argentina, Uruguai, Chile, Paraguai, Bolívia, dentre outros, sofreu inúmeros retrocessos políticos e sociais, violações de direitos humanos, tolhimento das liberdades civis e políticas e cometimento de crimes de lesa-humanidade, que fazem parte de um período vergonhoso da história política do país.

Contra os opositores políticos do regime militar, incluindo parlamentares, sindicalistas, artistas, estudantes, militares nacionalistas, servidores públicos, dentre outros grupos, foram cometidas situações extremas de violência, inclusive física, destacando-se a cassação de mandato de parlamentares da oposição e de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o fechamento do Congresso Nacional, os inúmeros casos de tortura, de desaparecimento de presos políticos, de prisões políticas sem mandados

judiciais, de ocultação de cadáveres, dentre outras violações dos direitos políticos e das liberdades individuais, por parte dos agentes públicos agindo em nome do governo militar ao longo do regime de exceção.

Além da perseguição política, o governo militar, por meio da violência policial, impediu a liberdade de manifestação, de reunião e de imprensa, impôs a censura, extinguiu os partidos políticos, permitindo somente o partido da situação e o da oposição, e, no plano econômico, em que pese ter havido significativos avanços em índices de crescimento, tal fato não teve consequências para a maior parte da população, pois não houve a redistribuição da riqueza e da renda para propiciar a melhoria nos indicadores sociais, tendo o Brasil, naquele período, atingido os maiores índices de desigualdade social do mundo, com o aumento de todos os índices oficiais de pobreza, de analfabetismo e de mortalidade infantil, com a consequente concentração de renda e de riqueza para poucos.

O período da ditadura militar foi caracterizado por inúmeras mudanças jurídicas significativas para tentar dar a roupagem de legalidade ao período pós-golpe, destacando-se a mudança da Constituição democrática de 1946 para a Constituição autoritária de 1967, elaborada por um número reduzido de juristas liderados pelo então Ministro da Justiça do governo militar, e a posterior Constituição de 1969, elaborada por uma Junta composta por militares, que, embora tenha sido feita por meio de uma emenda à Constituição, provocou mudanças significativas na estrutura do Estado brasileiro, além da edição de inúmeros atos institucionais, decretos-leis, dentre outras legislações autoritárias, destacando-se a chamada Lei n. 6.339/1976, apelidada de Falcão, por ter sido de iniciativa do Ministro da Justiça Armando Falcão, que restringiu a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, proibindo discursos e debates, porque entendia beneficiar a oposição, a imposição da fusão dos então estados do Rio de Janeiro e Guanabara, prevista na Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974, e o conhecido Pacote de Abril de 1977, que chegou a fechar o Congresso Nacional.

O fim do regime militar, já em meados dos anos 80, foi consequência da pressão das ruas, em especial dos inúmeros comícios organizados pela oposição ao regime militar ao longo de 1984, para a aprovação da Emenda Constitucional Dante de Oliveira, popularmente conhecida como Diretas Já, que restabeleceria as eleições diretas para presidente da República.

Apesar da derrota da emenda no Congresso Nacional, a pressão política das ruas possibilitou a candidatura de oposição junto ao Colégio Eleitoral com a eleição indireta da chapa Tancredo Neves e José Sarney, dando início ao processo de redemocratização do Brasil por meio da eleição de uma chapa civil nesse ano de 1985.

Em virtude de Tancredo Neves ter sido acometido de uma diverticulite e não ter assumido o mandato por ter vindo a óbito, quem tomou posse como presidente da República foi o então vice José Sarney, que tinha sido presidente da Arena.

Nesse período da redemocratização, o Brasil passou por mudanças profundas e significativas, com destaque para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que atuou, em 1987/1988, para a mudança da Constituição autoritária e a elaboração de um texto que significasse o retorno a uma Constituição democrática, sendo promulgada em 5 de outubro de 1988 e simbolizando a retomada do Estado Democrático de Direito.

A nova Carta Política inovou em várias questões fundamentais no marco do restabelecimento do Estado Democrático de Direito, na qual destacaria a criação da Advocacia-Geral da União (AGU), enquanto componente do Capítulo IV que prevê as funções essenciais à justiça, papel a ser desempenhado justamente com o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, estando na sequência do Capítulo III pertinente ao Poder Judiciário.

Nesse contexto histórico e sob o ponto de vista institucional, este artigo acadêmico tem como objetivo analisar a importância desse órgão e como pode contribuir para a efetividade das políticas públicas, para o aperfeiçoamento da democracia, das instituições e do sistema eleitoral brasileiro, no plano interno e, partindo da perspectiva de órgão de Estado, contribuir para a atuação do Brasil na agenda geopolítica, tendo como perspectiva os enormes desafios numa agenda global do multilateralismo e na projeção de sua atuação como liderança regional, no plano externo.

1. A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, feito pela Assembleia Nacional Constituinte, iniciou-se pela fase dos debates dos grupos e subgrupos ao longo de 1987, tendo contado com centenas de envios de emendas populares avulsas, fruto da mobilização da sociedade civil organizada, até o trabalho da Comissão de Sistematização, já durante o ano de 1988.

O processo de debate já mostrava uma correlação de forças desigual em relação ao número de parlamentares do chamado Centrão, com suas propostas em benefício da livre iniciativa, do mercado e da diminuição do tamanho do Estado em contraponto ao grupo reduzido dos parlamentares da então chamada esquerda progressista, na defesa da importância da atuação

do Estado com a ampliação da previsão de direitos e garantias fundamentais para o cidadão.

A Carta Política de 1988 simbolizou o novo momento de consolidação democrática e o marco jurídico-legal do fim do período da ditadura militar, instituindo o Estado Democrático de Direito e a preocupação com a previsão e ampliação dos direitos e liberdades fundamentais, por meio da definição do então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Federal Ulysses Guimarães, como "A Constituição Cidadã".

O cidadão aguardava com grande expectativa que a conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e o eventual retorno ao período de normalidade democrática, com destaque para as eleições diretas para presidente da República, pudesse simbolizar um compromisso maior do Poder Público com os direitos sociais e a priorização das políticas públicas com a aplicação de recursos destinados do orçamento, bem como o entrosamento entre os entes federativos.

Uma das temáticas que demonstra o compromisso da Carta Política de 1988 com o Estado Democrático de Direito é a dos princípios fundamentais, que contemplam a previsão, a evolução e a ampliação de temas desafiadores pertinentes aos direitos políticos, aos direitos humanos e aos direitos sociais, bem como a sua abrangência junto aos segmentos da sociedade que dependem de sua efetividade, principalmente no que se refere às políticas públicas desenvolvidas pelos poderes constituídos dos entes federativos, a saber: União, estados, Distrito Federal e municípios.

A Carta Fundamental apresenta uma relação sistêmica em sua totalidade sobre temáticas de ampliação dos direitos, com destaque para a conexão entre títulos e capítulos que abrangem os princípios fundamentais, os direitos e as garantias individuais e coletivos, os direitos sociais e a ordem social e econômica.

O compromisso programático com os direitos humanos, o elenco de direitos individuais e coletivos e a definição constitucional dos direitos sociais não somente propiciariam a elevação da temática na sua amplitude política e jurídico-institucional, como também avançariam na definição do Estado Democrático de Direito ao incluir todos os cidadãos no elenco de direitos e garantias definidos pelo legislador constituinte originário, a partir da sua compreensão como cláusula pétrea e com fundamento no direito de igualdade.

Para o Professor André Tavares, "Os Direitos Sociais, como Direitos de segunda dimensão, convém relembrar, são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes" (Tavares, 2024, p. 583).

Muito mais do que uma mera previsão jurídico-normativa, o elenco de direitos previstos no texto fundamental aprofunda, na concepção do

papel do Estado como implementador de políticas públicas (Grau, 2024, p. 17), os chamados direitos de primeira, segunda, terceira e quarta dimensão, na medida em que efetiva o avanço do Estado Democrático de Direito contemporâneo.

Conforme sustenta o constitucionalista José Afonso da Silva, a partir da evolução histórica do tema (Silva, 2024, p. 450):

> A normatividade constitucional dos direitos sociais principiou na Constituição de 1934. Inicialmente se tratava de normatividade essencialmente programática. A tendência é a de conferir a ela maior eficácia. E nessa configuração crescente da eficácia e da aplicabilidade das normas reconhecedoras de direitos sociais é que se manifesta a sua principal garantia [...].

Mesmo os chamados direitos de primeira dimensão, que abrangem os direitos políticos e civis, foram aperfeiçoados, principalmente por meio dos instrumentos de democracia representativa, ao acabar com os parlamentares biônicos, detentores de mandato sem ter tido o sufrágio e a consequente legitimidade do voto, o que se consolidou para todos os detentores dos cargos do Executivo e do Legislativo.

Além disso, a previsão dos instrumentos da democracia participativa, por meio do plebiscito, referendo, iniciativa legislativa, órgãos colegiados, ação popular, dentre outros, simboliza a ampliação de um processo de matriz democrática que se caracterizou por alternâncias ao longo do século XX, com constituições democráticas e promulgadas (1934, 1946 e 1988) e constituições autoritárias e outorgadas (1937, 1967 e 1969).

Entretanto, ao mesmo tempo em que a previsão e a ampliação desses direitos na esfera constitucional devem ser festejadas e merecem destaque, urge uma reflexão crítica face aos avanços de recentes retrocessos, seja por ainda existir um enorme déficit social que deveria preocupar a todos, em especial no que é pertinente aos segmentos sociais menos favorecidos e dependentes das políticas públicas, seja por divergências políticas ou ideológicas que têm influenciado diferentes governos e suas relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse elenco de retrocessos políticos e jurídicos, destaca-se, a partir de 2015, a ação da Operação Lava Jato, que, em situação de *lawfare* junto à grande mídia tradicional, influenciou o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, com alegada situação de "pedalada fiscal", que se consolidou como um artifício jurídico para uma estratégia política de retirada de uma presidenta eleita pelo voto direto, além da prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, então líder nas pesquisas de intenção de voto em 2018.

Finalmente, outro fator relevante foi a situação de um grupo vinculado ao ex-presidente da República, contando com civis e militares, que organizou tentativa de golpe de Estado, abolição do Estado Democrático, dilapidação do patrimônio público, dentre outros crimes gravíssimos, ocorrida em 8 de janeiro de 2023. Não obstante o núcleo central ter sido condenado por tentativa de golpe de Estado, há aliados que continuam utilizando artifícios jurídicos e políticos para desestabilizar o Brasil, inclusive externamente.

Essas situações de divergência política e ideológica envolvendo setores dos três Poderes, com consequências jurídicas da maior gravidade, têm passado por limites de tensionamento que desafiam o sistema de freios e contrapesos necessários para mediação política e institucional nesses cenários de maior gravidade.

A esse quadro complexo, as instituições que estão inseridas como funções essenciais à justiça, como se situa a AGU, podem se constituir numa instância de mediação por meio de instrumentos que contribuam para que a democracia se fortaleça por meio do diálogo institucional e na dialética de sua atividade e competência.

Uma dessas possibilidades está muito bem consolidada por meio da atuação proativa da Escola Superior da AGU (ESAGU) ao tentar estabelecer instrumentos de diálogo institucional por meio da formação de grupos de pesquisa para temas que reforcem a democracia, o sistema eleitoral e os problemas que têm se colocado como obstáculos para que as eleições sejam limpas e reflitam a real intenção do eleitor.

Os temas objeto de estudo desse grupo de pesquisa têm possibilitado ações promovidas pela AGU, em conjunto com membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Advocacia Pública, das instituições da sociedade civil e das universidades, que podem impactar positivamente o ambiente democrático, inclusive por meio de estudos de Direito Comparado dos processos eleitorais dos países da América do Sul.

Nesse contexto, os eventos e atividades que vêm sendo realizados pelo grupo de pesquisa propiciam o debate sobre ações promovidas pela AGU que impactam positivamente o ambiente democrático, destacando-se: o estudo do efeito das *fake news* nas informações das políticas públicas e na prestação jurisdicional para o cidadão; os desafios aos ataques às instituições democráticas e ao Poder Judiciário; a regulação das redes sociais; as contribuições para o aperfeiçoamento da legislação eleitoral brasileira, entre outros temas que se colocam como questões de Estado para subsidiar não somente o Advogado-Geral da União, mas também as autoridades do Poder Executivo, inclusive a presidência da República, sem prejuízo de autoridades do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e das demais funções essenciais à justiça, tais como o Ministério Público Federal, o Conselho Federal da

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Defensoria Pública da União (DPU) para o enfrentamento dessas questões desafiadoras da evolução do processo democrático.

Em síntese, faz-se importante analisar a relação dialética entre a previsão constitucional dos direitos políticos, humanos e sociais e as bases que propiciaram sua evolução ao longo dessas quase quatro décadas da promulgação do Texto Fundamental, em contraposição aos retrocessos recentes, de forma a possibilitar uma análise crítica de como a AGU pode contribuir para o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Sem prejuízo dos avanços alcançados por meio de políticas sociais, tais como: o alcance de políticas de redistribuição de renda, como o Bolsa Família; a saída em dois momentos diferentes do Mapa da Fome, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do programa Fome Zero; a melhoria dos indicadores sociais com a tentativa de manutenção dos índices do salário mínimo acima dos índices inflacionários; a busca do fim das desigualdades regionais e sociais, dentre outros avanços; a AGU tem grandes desafios que se colocam como importantes questões de Estado, além do suporte às políticas públicas.

O primeiro deles é o aperfeiçoamento de mecanismos de defesa do Estado Democrático, incluindo eleições limpas, combate a *fake news* e mensagens de ódio, controle das redes sociais para evitar a disseminação da má informação a partir do diálogo institucional com os Poderes da República, sem caracterizar qualquer tipo de censura e tendo como referência que não existe direito fundamental absoluto.

O segundo deles é dar assessoramento, consultoria e suporte técnico à presidência da República no plano internacional, contribuindo para que o Brasil consiga ocupar o papel protagonista como liderança regional e de enfrentamento dos dilemas e questões pertinentes ao multilateralismo.

2. SUPORTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Uma das novidades da Constituição Federal de 1988 foi a previsão do "Título IV: Da organização dos Poderes", o Capítulo IV com as funções essenciais à justiça, enquanto desdobramento da previsão do título pertinente ao Poder Judiciário, destacando-se as instituições Ministério Público, Advocacia Pública e da Defensoria Pública, o que poder-se-ia apontar como um aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos pertinentes ao regular funcionamento dos Poderes da República (Dallari, 2003, p. 219).

Pela primeira vez, foi sistematizada, no texto constitucional, a previsão da competência e do funcionamento para todos esses órgãos e suas atribuições específicas, contemplando a defesa dos interesses da sociedade, no caso do

Ministério Público, de interesse dos entes da Administração Direta e Indireta dos entes federativos, em especial na defesa das políticas públicas, o cidadão que necessita do advogado enquanto atividade indispensável para a busca da justiça e, finalmente, a defesa do cidadão hipossuficiente que depende da assistência do Estado no caso da Defensoria Pública.

O legislador constituinte, no que tange à Advocacia Pública, criou a AGU, enquanto órgão de Estado, para, conforme a previsão do artigo 131, ser um órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, além dos procuradores do Estado e do Distrito Federal, conforme o artigo 132, e, por simetria constitucional admitida pela doutrina e pela jurisprudência, os procuradores municipais, sem prejuízo de muitos municípios não terem uma estrutura organizada e composta por membros concursados de carreira.

A criação da AGU foi uma iniciativa de maior importância por parte dos legisladores constituintes, principalmente pelo significado que o processo constituinte teve para a redemocratização do Brasil, com a promulgação da Constituição Cidadã tendo ocorrido apenas três anos após o final da ditadura militar, mas também pela possibilidade aberta ao Poder Executivo de constituir um órgão de alto nível dentro de suas atribuições e da competência constitucional.

Sendo assim, o fortalecimento da AGU foi se estabelecendo de forma paulatina, assim como o processo de consolidação democrática, passando por obstáculos e dificuldades para sua plena implementação.

Após cinco anos de previsão constitucional, a estruturação inicial da AGU foi prevista mediante a aprovação da Lei Complementar n. 73/1993, conhecida como a Lei Orgânica da AGU.

Destacaria também, como legislações relevantes que complementam a dimensão institucional da AGU, o Estatuto da Advocacia previsto na Lei n. 8.906/1994, reforçando a vinculação do advogado público com a OAB e a Lei n. 10.480/2002, que cria a Procuradoria-Geral Federal (PGF), que possibilitou o aperfeiçoamento e a ampliação da atuação da AGU, unificando a representação judicial e extrajudicial, bem como consultoria e assessoramento jurídico e cobrança de créditos de dívida ativa de autarquias e fundações públicas federais, num total de mais de 160 entidades, facilitando, dessa forma, o direcionamento e a orientação de estratégias de defesa da Administração Pública no âmbito da Administração Pública federal indireta.

Entretanto, com mais de 30 anos de vigência, a Lei Complementar n. 73/93 disciplina a estrutura da AGU e reflete o contexto da necessidade de regulamentação de uma lei complementar mais adequada para dimensionar as possibilidades de atuação do órgão em consonância com a evolução do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas e a dimensão internacional do Brasil, de forma a possibilitar a reestruturação e melhor

atuação do órgão, enquanto atividade de Estado e em consonância com a dimensão geopolítica do Brasil na esfera internacional, adquirida ao longo deste século XXI por diferentes governos.

É importante ressaltar que existem projetos de lei complementar sobre mudanças na estrutura da AGU em discussão no Congresso Nacional, objetivando aperfeiçoar visões institucionais, não somente decorrentes de tantas emendas constitucionais com inúmeras novidades institucionais para a atividade governamental, mas também pelo necessário aperfeiçoamento de uma estrutura interna mais democrática e condizente com os desafios para o avanço da democracia brasileira, sendo fundamental compreender que a atual realidade do Brasil e do mundo é totalmente diferente da do ano de 1993, data da lei complementar atual, em múltiplos contextos, seja no campo político, geopolítico, econômico, histórico, social e jurídico, sendo indispensável que uma nova lei complementar aperfeiçoe os mecanismos de atuação desse órgão para ajudar a subsidiar a defesa do Estado brasileiro, tanto nos foros internacionais, como também na atuação nacional.

Por outro lado, e sem prejuízo dos diferentes governos de matrizes política e ideológica distintas, a Constituição Federal de 1988 ampliou a previsão de direitos e garantias individuais e coletivas, sendo fundamental que os governantes estabeleçam diretrizes para políticas públicas em benefício da sociedade.

Na compreensão do renomado jurista constitucionalista, o Professor Paulo Bonavides (2017, p. 188):

> O Estado Social no Brasil aí está para produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há para tanto outro caminho senão o de se reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último cumpra a tarefa igualitária e distributiva, sem a qual não haverá democracia nem liberdade.

Na atenta leitura do artigo 6º, verifica-se que o legislador constituinte redefiniu o elenco de direitos sociais, destacando 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, e a assistência aos desamparados, o que mobiliza estruturas de órgãos públicos da Administração Direta e da Indireta na elaboração das políticas públicas e no atendimento aos setores mais vulneráveis da população, sendo fundamental o legislador derivado ter incluído parágrafo único prevendo o direito de todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social a uma renda básica familiar garantida pelo poder público enquanto programa permanente de transferência de renda, observada a legislação fiscal e orçamentária nos termos da lei.

A complexidade dessa temática num país com enormes abismos e desigualdades sociais, aprofundadas no período da ditadura militar, tem mobilizado a Administração Direta e a Administração Indireta, por meio de autarquias, fundações e órgãos com previsão legal expressa, para aplicação de políticas públicas em benefício do cidadão, o que compromete o gestor público a ter maior segurança para poder atuar na defesa do interesse público.

3. DEFESA DA DEMOCRACIA E A AGENDA INTERNACIONAL

Sem prejuízo dos temas internos de avanço das políticas públicas em detrimento da população, o Brasil tem outros dois grandes desafios neste primeiro quarto de século que devem contar com a contribuição e participação da AGU.

O primeiro deles é pertinente ao aperfeiçoamento da defesa da democracia no que tange ao combate à desinformação, *fake news* e mensagens de ódio, principalmente nas redes sociais, de forma a possibilitar que o eleitor seja livre para exercer o direito de sufrágio.

O segundo deles é a ordem internacional, que está sendo desafiada de diferentes maneiras, seja para fragmentar o multilateralismo, seja para diminuir ou inviabilizar a atuação de organismos internacionais importantes, destacando-se a ONU, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Acordo do Clima de Paris, fruto do avanço das Conferências das Partes (COPs), seja para uma agenda baseada na força e na desmoralização do Direito Internacional.

No que tange a esses aspectos institucionais, a busca pelo fortalecimento do Estado Democrático de Direito vai exigir desafios e o enfrentamento de questões estruturais, tais como a mudança com a consequente modernização da lei complementar que deverá refletir essa realidade no objetivo de ampliar os canais de consultoria e assessoramento em defesa do Estado Democrático e das instituições, dando suporte ao chefe de Estado e do governo brasileiro, ministros, gestores públicos junto ao Executivo e no diálogo com Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública, buscando o diálogo institucional e o aperfeiçoamento do Estado Democrático.

No que tange ao primeiro ponto, ou seja, o diálogo institucional em defesa dos princípios democráticos, a AGU tem buscado subsidiar o diálogo institucional e a atuação em defesa das instituições do Estado.

O exemplo mais emblemático foi o 8 de janeiro de 2023, quando um grupo político de extrema direita, inconformado com o resultado eleitoral e de forma orquestrada, tentou invadir o Palácio do Planalto, com consequências também junto ao Congresso Nacional e à sede do STF.

Verificou-se a gravidade da situação ao envolver um plano denominado Punhal Verde Amarelo, comandado pelo presidente da República anterior e

com a participação de ministros militares, ministros e autoridades diretas, bem como centenas de pessoas que vieram de vários estados do país para participar de acampamentos ou mesmo se deslocar com o objetivo de invadir os Poderes da República, inclusive depredando patrimônio público.

Uma das mais importantes respostas do Estado brasileiro se deu, justamente, na criação, pela AGU, da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), tendo sido criada por meio do Decreto n. 11.328/23.

Sua criação foi importante marco de compromisso da AGU com a defesa do Estado Democrático, sendo um órgão especializado que atua na representação judicial e extrajudicial da União para enfrentar a desinformação sobre políticas públicas e proteger o Estado Democrático de Direito, bem como no combate aos conteúdos nocivos, às mensagens de ódio, notícias falsas e à desinformação em articulação com as instituições, em particular a cooperação com órgãos como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e outras instituições.

É importante registrar que a PNDD foi criada para fortalecer o Estado Democrático de Direito com o intuito de evitar a disseminação de conteúdos falsos e de intolerância, o que é fundamental para, ao evitar a desinformação, assegurar a sua não propagação e garantir o voto livre do cidadão, baseado em suas convicções.

Esse órgão acaba sendo uma declaração de compromisso da AGU com a democracia e seus pilares básicos, devendo ser intensificada e priorizada a sua atuação institucional no seu objetivo de contribuir para eleições livres e soberanas, enquanto princípio constitucional.

Nessa mesma perspectiva de aperfeiçoamento da missão e do compromisso institucional da AGU, a criação da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente (Pronaclima) teve como objetivo promover a articulação institucional para assegurar a segurança jurídica das políticas públicas de desenvolvimento sustentável, o assessoramento do Advogado-Geral da União e os dirigentes da AGU em assuntos climáticos e ambientais, acompanhar demandas judiciais, extrajudiciais e consultivas relacionadas a meio ambiente e clima, propor a uniformização de entendimentos jurídicos para prevenir e solucionar controvérsias, dentre outras atribuições, inclusive no plano internacional.

A questão ambiental tem sido de fundamental importância estratégica, com o Brasil, por meio de diferentes governos, assumindo posição de destaque e de liderança mundial, o que propicia avançar no segundo ponto.

Desde a previsão da Carta Magna de 1988, por meio do artigo 225, passando pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, em português), conhecida como UNCED 92

(*United Nations Conference on Environment and Development*), no Rio de Janeiro, em 1992, até a recente COP 30, em 2025, em Belém, apesar dos retrocessos no período entre 2016 e 2022, o Brasil tem sido respeitado em foros internacionais do meio ambiente, sendo fundamental a participação da AGU no seu papel constitucional para subsidiar a discussão desses temas, na esfera internacional ou na esfera nacional.

Os desafios do multilateralismo, com a participação destacada do Brasil e de outros países na arena geopolítica internacional, têm implicado em diálogos e compromissos que dimensionam o papel de liderança regional para assumir um protagonismo global.

Ao longo do início do século XXI, o Brasil estabeleceu o diálogo Sul-Sul, liderou a criação de novas instituições como CELAC, UNASUL e BRICS, ampliou políticas públicas temáticas de interesse da sociedade nos foros internacionais, tais como o já citado meio ambiente, mas também moradia, combate à fome e à miséria com a redução da pobreza, cooperação em temas como saúde, educação, ciência e tecnologia, dentre outros temas.

A atuação do presidente e dos ministros necessita de uma representação muito mais ampla e sólida, de forma a possibilitar o diálogo institucional com a diplomacia para a defesa das posições brasileiras e da democracia com base nos princípios internacionais das relações do Brasil, nos termos do art. 4º e seu parágrafo único da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, o papel da AGU, assim como de órgãos como as universidades públicas, a Embrapa, o BNDES, dentre outros órgãos mais específicos, seja da Administração Direta ou da Indireta, na defesa do Estado brasileiro, do interesse público e das políticas públicas de Estado, deve ser aperfeiçoado como exemplo de maturidade da democracia brasileira, sem prejuízo do avanço desses temas em outros espaços institucionais de diálogo, como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário.

Sendo assim, os desafios da AGU e da Advocacia Pública, de uma maneira geral, em relação à União, estados, Distrito Federal e municípios é, realmente, significativa.

Em síntese, em relação aos grandes temas contemporâneos na esfera internacional ou na esfera nacional, o papel da AGU e da Advocacia Pública, de maneira geral, é de grande relevância para o aperfeiçoamento das instituições, destacando-se o papel da ESAGU que, tendo criado um grupo em defesa da democracia, participou em 2025 como observador internacional da eleição chilena, tendo organizado um seminário internacional em conjunto com a Universidade de Santiago do Chile (USACH) e estabelecido contato com autoridades importantes do sistema eleitoral chileno, possibilitando o diálogo institucional e um estudo de Direito Comparado entre o modelo político da eleição brasileira e da eleição chilena.

O estudo de Direito Comparado com eleições de países vizinhos demonstra que as duas atribuições podem se complementar tanto na perspectiva da defesa da democracia quanto na liderança do Brasil no debate das questões internacionais, em especial junto aos países da América do Sul.

4. O ADVOGADO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO EM DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO, DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS E DA AGENDA INTERNACIONAL

O reconhecimento do papel do advogado público no assessoramento e consultoria para a formulação das políticas de Estado pelo chefe do Poder Executivo pode constituir-se em ferramenta cada vez mais significativa de avanço do Estado Democrático de Direito, tanto no subsídio às políticas públicas quanto na consolidação dos processos eleitorais e na agenda de política externa.

Um dos grandes desafios do sistema democrático passa pela efetividade dos direitos sociais em benefício do cidadão por meio das políticas públicas de Estado, o que implica uma grande responsabilidade para o gestor público.

Temas como saúde, educação, moradia, previdência, dentre outros direitos sociais, dependem de uma gestão eficiente que tenha condições de executar as políticas públicas de forma a atender ao sufrágio direto, universal e secreto que elegeu o governante para aplicar seus projetos do plano de governo ao longo do seu mandato.

Nesse contexto, o papel do membro da Advocacia Pública pode se constituir num instrumento de aperfeiçoamento do Estado Democrático ao propiciar a fundamentação jurídica para a correta, adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos, mediante a obediência aos princípios constitucionais, aos regramentos legais e às diretrizes de políticas públicas no atendimento ao cidadão.

Temas que envolvem políticas públicas vêm sendo efetivados, tais como subsídio para assessoramento e consultoria jurídica em questões como meio-ambiente, obras públicas de infraestrutura, como construção de metrô, VLT, túneis, pontes, viadutos, ferrovias, rodovias, portos e aeroportos, saneamento básico, dentre outras intervenções nos espaços urbanos, que dependem de acompanhamento e suporte jurídico para o correto equacionamento dos gastos públicos, baseado na adequada orientação jurídica, objetivando a sua realização em consonância com as regras legais vigentes.

A importância do papel do advogado público na orientação para as políticas públicas deve pautar o gestor a se preocupar com a sua capacitação e atualização permanentes, de forma a dar subsídios e diretrizes que obedeçam

ao interesse público e em atenção aos órgãos de controle, seja no plano federal, estadual/distrital ou municipal.

Muitos municípios acabam incursos em irregularidades administrativas junto à Controladoria-Geral da União (CGU) pelo fato de a orientação jurídica não ter sido considerada ou mesmo pela estrutura do órgão jurídico não ser adequada para subsidiar de forma técnica o gestor público.

Cláudio Ferraz e Frederico Finan, com base em dados da CGU, apontam que inúmeros municípios cometem irregularidades nos processos licitatórios, seja por dispensa indevida, simulação, com montagem e favorecimento no processo, existência de conluio entre participantes, pagamentos de serviços não executados, falta de fiscalização ou outros problemas (Ferraz; Finan, 2005).

Uma das possibilidades de diminuição de problemas técnicos junto aos órgãos de controle passa, justamente, pelo órgão jurídico poder subsidiar a viabilização da política pública da melhor forma técnica possível, evitando problemas, interrupções ou irregularidades.

Por outro lado, o Estado brasileiro, na atual fase da globalização, tem se comprometido com temas da maior importância também nos foros internacionais, principalmente pela agenda do Sul Global, pelos processos de integração regional como Mercosul, Unasul e CELAC, além dos BRICS e do G20, nos mais variados temas que são de relevância para a população e para a evolução e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito junto a outros países.

A orientação internacional da AGU constitui-se em importante espaço de atuação do órgão em face de inúmeros temas que o Brasil vem debatendo na arena internacional, tendo muitas vezes a necessidade de diálogo institucional com órgãos e instituições de diferentes países, sendo importante conhecer os sistemas jurídicos desses países.

Um dos temas que exige uma atuação de grande importância é justamente em relação aos direitos humanos, seja pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, seja pelas cortes em que o Brasil poderá ser demandado. Um dos exemplos relevantes é justamente a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, o Pacto de San José, no qual o Estado brasileiro é demandado e a defesa é feita pela AGU.

Inúmeras convenções, acordos, tratados, protocolos e documentos jurídicos no âmbito internacional são assinados pelo governo brasileiro com a participação do Congresso Nacional, sendo importante que a AGU possa atuar na orientação jurídica, viabilização e suporte técnico para sua correta e adequada interpretação e aplicação.

A análise jurídica para a correta interpretação dessas normas internacionais à luz dos princípios constitucionais brasileiros, das políticas

públicas de Estado e obedecendo ao controle de convencionalidade constitui-se em importante fator de aperfeiçoamento da democracia brasileira e da sua efetividade junto ao cidadão.

Na compreensão da importância e da dimensão da AGU na defesa do Estado Democrático de Direito, uma questão fundamental é o seu quadro de advogados públicos estar inserido nesse processo, ou seja, exercer suas atividades de forma a assessorar e subsidiar o órgão da maneira mais completa possível, além de estar em permanente e adequada capacitação com objetivo de ampliar o conhecimento.

A formação do advogado público federal precisa ser ampla e com pleno conhecimento da atuação do órgão e do seu papel na estrutura do Estado brasileiro.

Temas de maior relevância são, por exemplo, a pauta dos povos indígenas a partir da criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do aperfeiçoamento por meio da Constituição Federal de 1988, do Estatuto do Índio e da Lei n. 10.480/2002, que integrou a Procuradoria da FUNAI à estrutura da Procuradoria-Geral Federal (PGF), possibilitando permanecer com a responsabilidade pelas atividades judiciais que, de interesse individual ou coletivo dos indígenas, não se confundissem com a representação da União. O tema é de maior relevância ao possibilitar resgatar um sistema de proteção de povos historicamente marginalizados.

A esse exemplo em relação aos povos indígenas, somam-se temas como reforma agrária, universidades, saúde, educação, quilombolas, moradia, transporte, infraestrutura, direitos humanos, patrimônio histórico, dentre outros que subsidiam o assessoramento para as políticas públicas de Estado, o que exige uma conscientização do advogado público no âmbito da atuação jurídica no contencioso e na consultoria, além de subsidiar e assessorar os gestores para a tomada de decisões.

CONCLUSÃO

Os legisladores constituintes pensaram no Brasil do futuro durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 ao prever diversos institutos novos, dentre eles, a criação da AGU, enquanto órgão de Estado.

Para os governantes, as políticas públicas devem ser instrumento de defesa da democracia e de direitos e garantias fundamentais, do aprofundamento do Estado Democrático de Direito e da participação do Brasil na ordem internacional, conforme amplamente abordado ao longo deste artigo acadêmico.

Foi também mencionada a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos legislativos e da capacitação dos advogados públicos, além

da percepção de que a AGU deve ter a dimensão e o reconhecimento do seu papel junto à Administração Pública e no suporte à presidência da República.

Passados pouco menos de 40 anos da promulgação da Constituição Federal e pouco mais de um quarto de século XXI, existem elementos suficientes para compreensão da realidade vigente e da capacidade institucional do órgão em propiciar suporte e garantia ao Estado Democrático de Direito na perspectiva da continuidade das políticas de Estado e de governo, aperfeiçoamento da democracia e respaldo às atividades no âmbito internacional.

Em síntese, as conclusões do presente artigo apontam para uma situação preocupante para a sociedade brasileira, em decorrência do problema recorrente da falta de continuidade na aplicação das políticas públicas.

Nesse contexto, o papel do Poder Público é fundamental para estimular o desenvolvimento econômico permanente, aliado à melhoria dos indicadores sociais do país, o que caracterizaria um desenvolvimento inclusivo, sustentável e distributivo. No passado, a falta de tradição em planejamento, aliada aos índices inflacionários, caracterizou a economia brasileira durante décadas. Esse fator também contribuiu de forma efetiva para que os índices de crescimento não tivessem continuidade, seja pela falta de compromisso com uma política de Estado em vez de uma política de governo, seja pela mediocridade e falta de identidade de uma elite econômica e industrial sem nenhum compromisso com este país.

A inclusão de direitos e garantias fundamentais no texto constitucional reflete avanço e compromisso com a sociedade e um compromisso maior do Poder Público com a aplicação dessas políticas, não obstante a matriz constitucional, e mesmo a infraconstitucional, muitas vezes não comprometerem o agente público com a adoção dessas políticas.

O neoliberalismo e o ultraneoliberalismo têm implicado na falta de compromisso com a efetivação das políticas públicas, mediante a diminuição de recursos na receita orçamentária, a falta de planejamento, as privatizações duvidosas e os gestores que negam a importância do papel do Estado enquanto responsável pelas políticas públicas, acarretando em diminuição, extinção ou interrupção de políticas públicas, sucateamento do material, não investimento em infraestrutura, além da falta de políticas estratégicas de recursos humanos, favorecendo o desestímulo do servidor público, estimulando, dessa forma, a precarização das relações de trabalho e a terceirização de determinadas atividades, conforme demonstrado em alguns governos do período democrático.

Neste milênio, verificou-se, todavia, que é possível um maior comprometimento da Administração Pública, de uma maneira geral, com a aplicação de maior soma de recursos públicos em investimentos sociais,

em especial saúde, até pelo que ocorreu durante a pandemia da COVID-19, meio ambiente, saneamento, dentre outras áreas, embora o déficit em prejuízo da população seja tão significativo e já tão duradouro que as questões daí decorrentes ainda sejam graves.

Para não ficar dependendo da boa vontade dos governantes, o legislador constituinte previu os instrumentos de democracia participativa na Carta Fundamental, possibilitando, dessa forma, a criação de inúmeros conselhos com a participação dos segmentos organizados da sociedade e dos profissionais do setor, já que a conscientização e a participação ativa da população são elementos fundamentais para qualificar e democratizar a atividade pública e firmar o compromisso, não somente de governo, mas também de Estado, com as políticas pertinentes aos direitos sociais.

Um aspecto fundamental, nesse contexto, é o do resgate filosófico do papel do Estado intervencionista, para que o país possa ter papel de indução, planejamento e formulação das diversas políticas públicas que possam retomar o desenvolvimento e implicar redistribuição de renda e melhoria dos indicadores sociais, o que demonstra o grau de importância de uma advocacia de Estado para subsidiar os compromissos constitucionais oriundos da competência do ente federativo, mas principalmente do voto direto, universal e secreto de forma livre, exercido pelo eleitor sem os vícios que comprometem o sistema democrático.

Entretanto, concluo o presente trabalho ao levantar algumas preocupações e ponderações sobre o tema, tais como a necessidade de: participação e compromisso do Poder Público; estimular o federalismo cooperativo entre União, estados, Distrito Federal e municípios; aprofundamento sobre a previsão e aplicação, sem contingenciamento, dos recursos públicos definidos como prioridade na previsão execução orçamentária; atendimento da população necessitada por servidores públicos atuando de forma articulada e oferecendo serviços públicos de qualidade; aperfeiçoamento do aparelho estatal; estímulo aos servidores públicos com salários condizentes e oferecimento de cursos de capacitação; fim de orçamento secreto e das emendas parlamentares que acabam demonstrando uma desarticulação entre os municípios e a esfera federativa; aprovação de legislações mais modernas em relações aos direitos sociais e às políticas públicas; e intercâmbio no âmbito internacional de políticas junto ao Sul Global, aos processos de integração regional e a partir de uma estratégia Sul-Sul para intercâmbio por meio de acordos de cooperação para melhor atuação pelo Poder Público.

A jovem democracia brasileira, ao atingir o seu quadragésimo aniversário da redemocratização, se vê ameaçada de retrocessos políticos e do papel do Estado, com propostas como redução da maioridade penal, pena

de morte, redução de políticas públicas, falta de ações contra a violência à mulher com aumento do feminicídio, casos de racismo contra negros, pardos e quilombolas, discriminação sexual, intolerância religiosa, invasão de terras indígenas e dos povos originários, dentre outros grupos.

Com o avanço do capital financeiro e do próprio déficit das contas públicas, deve-se buscar alternativas para manter o grau de dependência dos países em desenvolvimento em relação às políticas recessivas determinadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, fomentando projetos do Sul Global, tais como o *New Development Bank* (NDB) dos BRICS e outras carteiras para estímulo de desenvolvimento e infraestrutura, inclusive para evitar cortes em programas sociais.

Questões vitais como o avanço do processo democrático no Brasil passam pelo fortalecimento dos direitos humanos, dos direitos políticos e dos direitos sociais, seja pelo compromisso do Estado na condução das políticas públicas, seja pelo processo de conscientização e participação da sociedade no processo de politização e conscientização política, objetivando o exercício da cidadania plena e a participação popular.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. São Paulo: Saraiva, 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2016.

DINIZ, Eli. *Crise, a Reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. *Corrupção*: retrato da realidade brasileira. Brasília, DF: Ipea, 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=920:rep. Acesso em: 24 mar. 2026.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Globalização, Mercosul e Crise do Estado-Nação*: perspectivas para o direito numa sociedade em mudanças. São Paulo: LTr, 1997.

SANTOS, Theotônio (coord.). *Globalização e Regionalização Hegemonia e Contra hegemonia*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, [19--?], v. 1, 2 e 3.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*: interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAMALHO, José Ricardo *et al. Pós-Neoliberalismo*: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Organizadores: Emir Sader, Pablo Gentili. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. *A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI*. Lisboa: Contraponto, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2024.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2024.

POLÍTICA EXTERNA, ELEIÇÕES E COMUNIDADES EPISTÊMICAS: A COOPERAÇÃO ACADÊMICA NA DEFESA DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

FOREIGN POLICY, ELECTIONS AND EPISTEMIC COMMUNITIES: ACADEMIC COOPERATION IN THE DEFENSE OF DEMOCRACY IN LATIN AMERICA

Elian Araujo[1]

1 Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Mestre em *Derecho Societário, Condumidores y Arbitraje* pela Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC, Espanha). Licenciada em Direito Privado pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharela em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas (FBCJ). Professora convidada da pós-graduação em Direito da ULPGC (Espanha). Professora colaboradora de Direito Internacional e Humanos do curso de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF). Coordenadora da Rede Iniciativa Latino-Americana de Direito Sociedade e Cultura (ILADISC). Presidente da Comissão de Direito da Integração do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

SUMÁRIO: Introdução. 1. O Grupo de Pesquisa da ESAGU e a integração institucional. 2. Comunidades epistêmicas e redes do conhecimento: marco teórico e alianças estratégicas. 2.1. Comunidades epistêmicas como "*soft power*" regional. 2.2. Redes do conhecimento e alianças estratégicas e resiliência prática. 3. Do Chile (2025) ao Peru (2026): geopolítica das ameaças e soberania cognitiva. 4. Desafios da cooperação e a regulação digital: a Iniciativa Latino-Americana para a Integridade Eleitoral e o Fortalecimento Democrático (ILIED). Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente artigo analisa a influência das comunidades epistêmicas e das redes intelectuais na preservação da integridade eleitoral na América Latina, sob a ótica da política externa e da soberania nacional. Partindo das atividades do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas" da Escola Superior da AGU (ESAGU, 2024-2025), o estudo investiga como a cooperação acadêmica transnacional entre Brasil, Chile e outros parceiros atua como mecanismo de *soft power* e defesa contra a erosão democrática e a desinformação. A análise aborda a trajetória das redes de conhecimento (REDLEY, ALICE, ILIED) e projeta soluções para o cenário eleitoral do Peru em 2026 frente às pressões hegemônicas externas. Conclui-se que a autonomia institucional depende da consolidação de uma "justiça epistêmica" regional.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa. Eleições. Comunidades epistêmicas. Integridade democrática. América Latina.

ABSTRACT: This article analyzes the influence of epistemic communities and intellectual networks on the preservation of electoral integrity in Latin America, from the perspective of foreign policy and national sovereignty. Based on the activities of the Higher School of the Attorney General's Office (ESAGU) Research Group (2024-2025), "Electoral Process and Electoral Integrity in the Americas", the study investigates how transnational academic cooperation between Brazil, Chile and other partners acts as a mechanism of "soft power" and defense against democratic erosion and disinformation. The analysis addresses the trajectory of knowledge networks (REDLEY, ALICE, ILIED) and projects solutions for the 2026 electoral scenario in Peru in the face of external hegemonic pressures. It concludes that institutional autonomy depends on the consolidation of regional "epistemic justice".

KEYWORDS: Foreign policy. Elections. Epistemic communities. Democratic integrity. Latin America.

INTRODUÇÃO

A estabilidade democrática na América Latina enfrenta desafios sem precedentes no século XXI, caracterizados por uma transição das ameaças institucionais clássicas para modalidades híbridas de desestabilização. Esse novo cenário é marcado por ataques cibernéticos sofisticados aos sistemas eleitorais, crises de governabilidade fomentadas por fluxos de desinformação e pelo uso estratégico de tecnologias de inteligência artificial para a manipulação do debate público.

Diante dessa vulnerabilidade, a defesa do Estado Democrático de Direito exige respostas que transcendam a atuação jurídica isolada, demandando uma integração profunda entre o conhecimento técnico-científico e as instituições do Estado.

Nesse contexto de urgência democrática, a Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU) instituiu o Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas", por meio da Instrução Normativa n. 10/2024.

Essa iniciativa reafirma o compromisso institucional da Advocacia-Geral da União (AGU) com a preservação da soberania popular, posicionando a Advocacia Pública como um ator central na formulação de estratégias de resiliência eleitoral.

A criação desse grupo sinaliza que a integridade das eleições não é apenas uma questão procedimental, mas um ativo estratégico de segurança nacional e política externa.

Este artigo objetiva discutir como a participação acadêmica, organizada em comunidades epistêmicas e redes intelectuais transnacionais, influencia a política externa e fortalece o sistema democrático de direito nas Américas.

A hipótese central sustenta que a soberania institucional de países periféricos depende da construção de uma soberania epistêmica, a capacidade de produzir diagnósticos técnicos autônomos que blindem o processo eleitoral contra interferências externas e assimetrias tecnológicas do Norte Global.

A delimitação do estudo foca no papel das redes intelectuais como escudo soberano frente à desinformação e ao assédio às instituições eleitorais. Para situar o tema e conferir empirismo à análise, utiliza-se como nexo as discussões teóricas e as lições aprendidas nos seminários internacionais ocorridos em Brasília, São Paulo e Santiago do Chile entre 2024 e 2025.

O recorte temporal e geográfico permite projetar soluções para os ciclos eleitorais iminentes, especificamente o caso crítico do Peru em 2026,

consolidando a *diplomacia do conhecimento* como ferramenta de preservação democrática.

1. O GRUPO DE PESQUISA DA ESAGU E A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

A criação do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas", instituído pela ESAGU por meio da Instrução Normativa n. 10/2024, representa um marco na transição da Advocacia Pública para um modelo de atuação proativo e tecnocientífico. Essa iniciativa não se limita ao exercício acadêmico convencional; ela configura-se como um eixo de integração institucional desenhado para salvaguardar a higidez do sistema democrático brasileiro e regional.

Dessa forma, a ESAGU assume a função de um centro nevrálgico que conecta o saber jurídico especializado às demandas urgentes das cortes eleitorais. As reuniões e os seminários realizados entre 2024 e 2025 (Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo e Santiago do Chile) consolidaram um ambiente de diálogo transversal entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Advocacia Pública e o ecossistema acadêmico.

Essa integração é vital para que a prestação jurisdicional e as políticas públicas brasileiras não sejam apenas reativas, mas estejam alinhadas com padrões internacionais de integridade e resiliência democrática.

A atuação do grupo de pesquisa permite que a AGU cumpra seu múnus constitucional de forma ampliada. Ao sistematizar evidências técnicas sobre ataques aos sistemas eleitorais e desinformação, a ESAGU transforma o debate científico em subsídios concretos para o aperfeiçoamento da legislação e para a defesa judicial das prerrogativas democráticas. Esse processo é o que se denomina blindagem institucional baseada em evidências, garantindo que a defesa das instituições seja fundamentada em rigor técnico, isolando-a de influências de caráter estritamente político-partidário.

Ademais, essa integração institucional transcende as fronteiras nacionais. A ESAGU, ao capitanear este grupo, conecta o Estado brasileiro a redes transnacionais de pesquisa, permitindo que o conhecimento técnico seja utilizado como um instrumento legítimo de *soft power* na política externa.

A diplomacia jurídica exercida pela Escola posiciona o Brasil como um ator central regional na articulação de respostas conjuntas aos desafios eleitorais contemporâneos. Portanto, a integração promovida pelo grupo de pesquisa erige uma infraestrutura de defesa que protege a soberania popular por meio do fortalecimento das capacidades cognitivas e regulatórias da AGU e seus parceiros.

2. COMUNIDADES EPISTÊMICAS E REDES DO CONHECIMENTO: MARCO TEÓRICO E ALIANÇAS ESTRATÉGICAS

A fundamentação teórica desse fenômeno ancora-se no conceito de comunidades epistêmicas, consolidado por Peter Haas (1992), que as define como redes de profissionais com autoridade técnica reconhecida e competência em domínios específicos, responsáveis por auxiliar os Estados na formulação de políticas em cenários de alta incerteza. Na América Latina, a prática dessa *diplomacia do conhecimento* é exemplificada por organizações transnacionais como a Red Latinoamericana de Investigación y Educación (RedCLARA), a Red de Educación Continua de Latinoamérica y Europa (RECLA, criada em 1997), a Rede Latino-Americana de Conhecimento (RIC, criada em 1999)[2] e a Associação Latino-Americana de Investigadores em Campanhas Eleitorais (Rede ALICE, criada em 2003).

Historicamente, a cooperação acadêmica na região superou a subordinação de laços coloniais para consolidar-se em alianças estratégicas horizontais – frequentemente impulsionadas por programas de fomento como Erasmus+, Horizon Europe e EULAS –, as quais promovem a mobilidade de pesquisadores e o financiamento integrado de projetos.

Consequentemente, essas redes operam como pontes institucionais que viabilizam o exercício da soberania nacional por meio da "soberania epistêmica", um paradigma no qual as respostas às crises democráticas são formuladas por pares regionais, assegurando a prevalência de soluções autóctones e alinhadas aos valores constitucionais locais.

2.1. Comunidades epistêmicas como *"soft power"* regional

As comunidades epistêmicas não são apenas grupos de estudo, mas redes de profissionais com competência reconhecida que exercem a chamada diplomacia do conhecimento.

A formação de redes intelectuais na América Latina transcende o mero intercâmbio acadêmico, configurando-se como um mecanismo histórico de integração política e resistência cultural. Diferente de estruturas burocráticas rígidas, essas redes operam como fluxos de pensamento que,

2 A menção à "Rede Latino - Americana do Conhecimento" em 1999 deve ser compreendida conforme o arcabouço teórico de Eduardo Devés Valdés. Para o autor, este marco temporal não assinala a criação de uma organização formal única sob esta nomenclatura, mas a emergência de um novo paradigma de conectividade intelectual, impulsionado pela transição para redes digitais de circulação de saberes. Nesse contexto, a referência remete, fundamentalmente, ao surgimento de infraestruturas críticas — exemplificadas, entre outras, pela criação da Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO em 1999 —, que, segundo Devés Valdés, constituíram a base material para a constituição da moderna comunidade intelectual latino-americana.

desde o movimento reformista de Córdoba em 1918 até as correntes cepalinas e a Teoria da Dependência, buscaram formular uma identidade regional autônoma diante das hegemonias externas. Conforme aponta o historiador Eduardo Devés (2021), a circulação de ideias na região atua como um vetor de solidariedade institucional, criando o que se pode chamar de "espaço público de pensamento latino-americano", onde a validação do conhecimento não passa obrigatoriamente pelo crivo dos centros metropolitanos do Norte Global.

Essa resistência cultural manifesta-se na capacidade dessas redes de ressignificar conceitos globais para a realidade local. No âmbito da integridade democrática, a rede intelectual não se limita a replicar modelos de governança estrangeiros; ela atua na denúncia de mecanismos de exclusão e na proteção da soberania popular contra novas formas de colonialismo digital.

A "solidariedade institucional" mencionada por Devés reflete-se na criação de uma barreira protetiva: quando um nó da rede (um país ou instituição) sofre uma ameaça à sua estabilidade, os demais nós reagem por meio do compartilhamento de evidências, suporte doutrinário e pressão política diplomática.

Portanto, as redes intelectuais funcionam como a "memória viva" das lutas democráticas da região. Elas transformam o isolamento geográfico em uma malha de cooperação técnica e afetiva, onde o intelectual assume o papel de mediador entre o saber científico e a preservação do Estado de Direito. Nesse sentido, a consolidação dessas redes é o que garante que a integração regional não seja apenas comercial ou aduaneira, mas sim uma integração de propósitos civilizatórios e de defesa mútua contra o retrocesso institucional.

No cenário contemporâneo, essas redes operam imersas no que Walter Mignolo e Catherine Walsh (2018) definem como a *geopolítica do conhecimento*, um sistema global assimétrico no qual os centros hegemônicos do Norte Global detêm o monopólio das plataformas tecnológicas e dos paradigmas regulatórios.

Nesse contexto de assimetria, a produção do saber regional adquire um caráter estratégico. A dependência de infraestruturas digitais e de doutrinas jurídicas estrangeiras gera um vácuo de soberania.

Portanto, a articulação de pesquisadores latino-americanos visa romper com a subordinação epistêmica, formulando diagnósticos autóctones sobre a integridade eleitoral que respeitem as especificidades sociopolíticas e constitucionais do Sul Global.

A práxis dessa articulação materializa-se em organizações transnacionais como a RECLA e a Rede ALICE, que atuam como infraestruturas de resiliência democrática.

A Rede ALICE é uma das mais consolidadas comunidades epistêmicas da região. Seu objetivo central é promover a pesquisa, a profissionalização e o intercâmbio de conhecimentos sobre comunicação política e comportamento eleitoral.

Ao reunir acadêmicos, consultores e magistrados, a ALICE atua na identificação de padrões de desinformação e na formulação de estratégias de mitigação de crises de imagem institucional que afetam as cortes eleitorais.

Por sua vez, a RECLA exemplifica a diversificação estratégica das alianças intelectuais. Seu objetivo é fomentar a cooperação birregional entre América Latina e Europa, facilitando a mobilidade de pesquisadores e a transferência de tecnologias regulatórias.

Ao estreitar laços com o modelo europeu (fortemente pautado na proteção de dados e na regulação de plataformas, como o Digital Services Act), a RECLA permite que os países latino-americanos contrabalancem a influência hegemônica norte-americana, adotando marcos regulatórios mais protetivos ao Estado de Direito.

Sobre a ação concreta da Diplomacia do Conhecimento, pesquisadores e intelectuais inseridos na realidade latino-americana observam que a *diplomacia do conhecimento* (ou *diplomacia científica)* não é uma abstração teórica, mas uma ferramenta concreta de política externa e defesa estatal. Ela consiste na utilização de colaborações científicas para construir relações internacionais, influenciar políticas públicas e solucionar problemas transnacionais que escapam à jurisdição de um único Estado, como é o caso da desinformação algorítmica.

Vale notar que a diplomacia do conhecimento (do inglês, knowledge diplomacy) é definida como o processo de utilização da cooperação internacional em ensino superior, pesquisa e inovação para construir, fortalecer e sustentar as relações entre os países.

O reconhecimento formal de que a academia atua como um braço diplomático ganhou força institucional a partir de 2010. O marco histórico foi a publicação do relatório New *Frontiers in Science Diplomacy*, elaborado conjuntamente pela Royal Society (Reino Unido) e pela American Association for the Advancement of Science (AAAS).

A partir desse documento, governos, ministérios de relações exteriores e organizações multilaterais passaram a reconhecer oficialmente que as redes de pesquisadores (as comunidades epistêmicas) não são apenas observadores, mas atores diplomáticos não estatais cruciais para a estabilidade global.

Diferente da *diplomacia tradicional* (baseada em negociações estatais e *hard power*) ou da *diplomacia cultural*, a diplomacia do conhecimento utiliza a produção e o intercâmbio de saberes acadêmicos como instrumentos de *soft power*. Atualmente, a diplomacia do conhecimento é utilizada em contextos

nos quais a diplomacia política tradicional encontra barreiras ideológicas ou impasses soberanos. Seu objetivo é resolver problemas globais complexos e mediar tensões geopolíticas por meio de uma linguagem técnica, neutra e baseada em evidências.

Na prática regional, essa diplomacia opera por meio da criação de consensos técnicos inquestionáveis. Quando o sistema eleitoral de um país sofre ataques coordenados, as comunidades epistêmicas emitem notas técnicas, compartilham jurisprudências comparadas e estabelecem observatórios conjuntos.

Essa atuação fornece o respaldo científico (o "escudo técnico") necessário para que juízes e procuradores eleitorais tomem decisões contramajoritárias rigorosas contra o abuso de poder econômico e digital, sem que sejam acusados de partidarismo.

A aplicação efetiva da diplomacia do conhecimento gera resultados institucionais mensuráveis e diretos para a estabilidade da América Latina, a saber: a harmonização regulatória que facilita a criação de legislações e resoluções eleitorais simétricas entre os países da região, impedindo que *big techs* explorem brechas jurídicas em nações com regulamentações mais frágeis; a resiliência institucional preventiva que permite que tribunais eleitorais (como o Jurado Nacional de Eleições – JNE – no Peru ou o Tribunal Superior Eleitoral – TSE – no Brasil) antecipem ameaças híbridas, adotando protocolos de resposta rápida contra *deepfakes* e ataques cibernéticos já mapeados por países vizinhos; a Soberania Cognitiva que reduz a dependência de relatórios e auditorias de organizações estrangeiras, garantindo que a lisura do processo eleitoral seja atestada por uma rede de especialistas locais, fortalecendo a confiança do eleitorado nas instituições nacionais.

No cenário atual, onde a técnica jurídica e a tecnologia da informação convergem, essas comunidades (como a RECLA e a Rede ALICE) tornam-se instrumentos de fortalecimento democrático.

Ao contrário da influência exercida pelo *hard power* (sanções e tarifas), as comunidades epistêmicas operam por meio do *soft power*, legitimando normas e critérios de validade que protegem o processo eleitoral. Elas atuam como um "campo" (Bourdieu) que determina o que é tecnicamente aceitável em um pleito íntegro, servindo de barreira contra narrativas pseudocientíficas de fraude.

Complementarmente, podemos somar a essa reflexão a teoria das "Redes Transnacionais de Defesa", de Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), na qual explicam a mecânica dessas alianças, orientando que, quando as instituições democráticas de um país sofrem ataques internos, como campanhas de desinformação contra cortes eleitorais, as redes de conhecimento ativam parceiros regionais.

Elas compartilham dados, emitem notas técnicas conjuntas e mobilizam a comunidade internacional. Esse processo cria um *efeito bumerangue* de pressão externa que constrange atores antidemocráticos locais e reforça a legitimidade das instituições que estão sob ataque.

2.2. Redes do conhecimento e alianças estratégicas e resiliência prática

Ancoradas na teoria das comunidades epistêmicas de Peter Haas (1992), redes de conhecimento, como a ALICE, a RECLA e a ora proposta Iniciativa Latino-Americana para a Integridade Eleitoral e o Fortalecimento Democrático (ILIED), transcendem a vocação de meros fóruns de debate para operar como autênticas infraestruturas de resiliência democrática.

No cenário latino-americano contemporâneo, o conceito de resiliência sofreu uma redefinição estrutural: superou a acepção clássica de sobrevivência a rupturas institucionais abruptas para designar a capacidade ativa do Estado de neutralizar a erosão democrática interna, a hiperpolarização e o assédio sistemático às autoridades eleitorais.

Submetidas a esse novo patamar de estresse institucional, tais redes consolidam-se como alianças estratégicas dedicadas ao intercâmbio ágil de jurisprudência e táticas regulatórias.

A dinâmica operacional dessas comunidades permite que inovações jurídicas locais, a exemplo de protocolos desenvolvidos por cortes eleitorais contra *deepfakes* ou financiamento digital ilícito, sejam prontamente validadas, traduzidas e adaptadas para outros ordenamentos jurídicos da região.

Esse mecanismo nivela a capacidade de resposta dos Estados frente a ameaças tecnológicas e geopolíticas assimétricas, forjando um escudo técnico transnacional.

É essa blindagem institucional que viabiliza a resiliência prática em ciclos eleitorais de alta volatilidade, como os do Chile (2025) e do Peru (2026), resguardando a soberania cognitiva do eleitorado e a estabilidade do Estado de Direito contra campanhas coordenadas de desestabilização.

3. DO CHILE (2025) AO PERU (2026): GEOPOLÍTICA DAS AMEAÇAS E SOBERANIA COGNITIVA

O seminário internacional realizado na Universidade de Santiago do Chile (USACH), em 14 de novembro de 2025, evidenciou que os desafios institucionais chilenos operam como precursores das complexidades que o Peru enfrentará em 2026. Enquanto o Chile, a despeito da polarização, consolidou um modelo de integridade reconhecido por meio da reorganização de seu Serviço Eleitoral (SERVEL), o Peru projeta

um cenário de fragmentação partidária aguda. Nesse contexto de aguda fragmentação partidária, o cenário peruano exige um suporte acadêmico-jurídico robusto para resguardar o JNE.

A cooperação transnacional entre o Instituto de Estudos Avançados da USACH e a ESAGU consolida-se como a "massa crítica" essencial para suprir essa demanda. O objetivo central dessa aliança é exportar modelos de resiliência institucional e formular uma Justiça Eleitoral de proximidade, fornecendo ao JNE o respaldo técnico necessário para desencorajar tentativas de ruptura e restaurar a confiança pública no processo eleitoral. Paralelamente, essa articulação acadêmica atua como um contrapeso estratégico à posição hegemônica de potências do Norte Global, notadamente os Estados Unidos.

A pressão econômica e a dependência estrutural de plataformas tecnológicas estrangeiras geram um perigoso vácuo de soberania na região. Preencher esse vácuo é o imperativo da união entre pesquisadores chilenos e brasileiros: garantir que a auditoria das urnas e o combate à desinformação operem como processos estritamente autônomos, blindando o Estado de Direito contra interferências geoestratégicas externas que visam desestabilizar a integridade democrática.

A transição entre esses ciclos eleitorais deve ser analisada sob a ótica da *geopolítica das ameaças*. Contemporaneamente, as ameaças à estabilidade do Estado deixaram de ser estritamente militares ou territoriais para se tornarem híbridas, informacionais e assimétricas. A crítica à posição hegemônica de potências do Norte Global, notadamente os Estados Unidos, torna-se central nesta análise. A pressão econômica, aliada à dependência estrutural de plataformas tecnológicas estrangeiras, cria um perigoso "vácuo de soberania".

Nessa nova configuração geopolítica, corporações transnacionais detêm o monopólio das infraestruturas digitais por onde circula o debate político latino-americano. Consequentemente, a ausência de sistemas de fiscalização digital robustos – vulnerabilidade observada no cenário chileno frente à microssegmentação e ao uso de inteligência artificial estrangeira, expõe as democracias periféricas a interferências geoestratégicas externas que visam desestabilizar as instituições locais.

Diante dessa assimetria, a defesa do Estado Democrático de Direito exige uma redefinição do próprio conceito de soberania, que passa a ser exercida de forma imperativa nas fronteiras digitais e cognitivas. Nessa esteira, a soberania cognitiva consiste na capacidade inalienável de uma nação proteger o ecossistema informacional e o processo decisório de seus cidadãos contra a manipulação algorítmica, a desinformação coordenada e a colonização de dados.

Para que essa soberania se efetive, a América Latina deve investir ativamente na sua *soberania epistêmica*. A cooperação científica e acadêmica (apoiada por redes como a aqui proposta, ILIED e programas de fomento como Erasmus+ e Marie Curie) atua como uma ferramenta de *diplomacia blanda (soft diplomacy)*, capaz de mitigar barreiras políticas.

Essa articulação assegura que as decisões sobre o que constitui uma eleição íntegra e válida derivem de diagnósticos científicos produzidos por especialistas da própria região, e não da imposição acrítica de protocolos do Norte Global ou dos algoritmos opacos de empresas de tecnologia.

4. OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO E A REGULAÇÃO DIGITAL: A INICIATIVA LATINO-AMERICANA PARA A INTEGRIDADE ELEITORAL E O FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO (ILIED)

A cooperação acadêmica transnacional enfrenta entraves estruturais, como barreiras linguísticas, burocracias estatais e profundas assimetrias tecnológicas.

Para superar tais obstáculos e responder à velocidade com que a inteligência artificial (IA) e a desinformação operam dinâmicas que frequentemente superam a capacidade de resposta do Direito tradicional, surge a nossa proposta de formação da ILIED.

Essa iniciativa foi apresentada pela Comissão de Direito da Integração do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) durante o seminário internacional na USACH, em 13 de novembro de 2025, e propõe a conversão do saber especializado em proteção eleitoral ativa.

A iniciativa atua como uma resposta institucional à necessidade de soberania epistêmica regional, criando um ecossistema de defesa mútua onde o conhecimento acadêmico fundamenta sanções contra o abuso do poder econômico e digital.

Um dos eixos centrais da ILIED é a regulação multilateral das grandes plataformas de tecnologia (*big techs*). Compreende-se que a regulação digital não pode subsistir como um esforço isolado de um único país; ela exige uma harmonização normativa regional para que as corporações respondam de forma equânime em todo o continente.

A articulação de uma diplomacia do conhecimento propõe que a América Latina atue em bloco em fóruns internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU), exigindo transparência algorítmica e subordinando os termos de uso privados aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Para contrabalançar a influência tecnológica norte-americana, a iniciativa preconiza o fortalecimento de parcerias com a Europa (via

programas como Erasmus+ e Marie Curie), utilizando marcos regulatórios como o *Digital Services Act* (DSA) como inspiração para a construção de uma ética digital compartilhada.

Quanto à Infraestrutura de Monitoramento e Soberania de Dados, no plano operacional, a ILIED propõe a criação de um Observatório Regional de Desinformação e Integridade Digital. Composto por membros das comunidades epistêmicas, esse órgão teria a função de monitorar fluxos de manipulação algorítmica em tempo real, emitindo alertas técnicos preventivos para países vizinhos, a exemplo da transição dos desafios observados no Chile (2025) para o Peru (2026).

Complementarmente, defende-se a estruturação de uma *Arquitetura de Dados Soberana*. Essa medida visa mitigar a dependência de infraestruturas estrangeiras, promovendo o debate sobre o armazenamento local de dados eleitorais e a auditoria de códigos-fonte por especialistas independentes da região, garantindo que a integridade do voto seja validada por critérios técnicos autóctones.

Contudo, a soberania digital depende tanto de arquiteturas robustas quanto do preparo dos atores que as operam. Sob essa ótica de capacitação institucional, o cenário peruano (2026) apresenta um modelo relevante: a eficácia dessas medidas depende da formação contínua dos atores institucionais. Utilizando redes como a REDLA e a ALICE, o ILIED propõe programas de formação em Justiça de Proximidade e Tecnologia para magistrados e advogados públicos, buscando uniformizar a jurisprudência sobre crimes cibernéticos eleitorais e promover a literacia midiática.

A aplicação prática dessa diretriz materializa-se na proposta de instalação de uma missão de assistência epistêmica preventiva para o Peru em 2026. Os pesquisadores da AGU e da USACH atuariam em conjunto com o JNE, oferecendo suporte doutrinário para neutralizar narrativas de deslegitimação institucional antes mesmo do início do ciclo eleitoral crítico.

Por fim, a consolidação dessa rede exige mecanismos perenes de fomento. Propõe-se a criação de um Fundo de Estímulo à Pesquisa em Integridade Democrática, voltado à investigação dos impactos da exclusão digital na formação da opinião política e a institucionalização de um Relatório Anual de Integridade das Américas, a ser publicado pela ESAGU.

Ao converter essas propostas em políticas de Estado, a América Latina deixa de ser um laboratório de testes para influências globais e assume o protagonismo de sua estabilidade política.

A defesa das instituições, mediada pelas comunidades epistêmicas, erige-se como o pilar de uma soberania resiliente, capaz de enfrentar as complexidades do século XXI com autonomia, ética e rigor científico.

CONCLUSÃO

O percurso analítico deste estudo demonstrou que a formulação da política externa e a integridade do processo eleitoral tornaram-se dimensões indissociáveis na era da informação.

A hipótese central de que a soberania nacional não mais se restringe à integridade territorial, mas expande-se para a soberania digital e cognitiva, foi confirmada pela observação das dinâmicas de cooperação entre a ESAGU e as redes transnacionais.

A participação acadêmica, estruturada por meio de comunidades epistêmicas, transcende a condição de mero acessório à atividade jurídica, consolidando-se como condição sine qua non para a sobrevivência das instituições democráticas frente à proliferação de ameaças híbridas e pressões hegemônicas externas.

A observação empírica dos ciclos eleitorais do Chile e do Peru evidencia que a resiliência das urnas é o reflexo direto da solidez das instituições que as tutelam e da rede de conhecimento que lhes confere suporte técnico. O estudo de caso chileno e a projeção para o cenário peruano em 2026 revelam que o isolamento institucional é a maior vulnerabilidade de uma democracia periférica. Em contrapartida, a associação estratégica entre a América Latina e a Europa, mediada pela diplomacia do conhecimento, constitui uma via crucial para a mitigação de assimetrias tecnológicas.

Esse alinhamento permite a construção de uma comunidade global pautada pela equidade e pela justiça epistêmica, onde o saber regional assume o protagonismo na validação de seus próprios processos políticos.

A trajetória do grupo de pesquisa da ESAGU (2024-2025) e a proposta da ILIED materializam a transição do pensamento acadêmico para a práxis institucional. Comprovou-se que a superação das desigualdades regulatórias e a promoção de um futuro democrático resiliente nas Américas dependem, intrinsecamente, da solidariedade epistemológica.

Ao converter o capital intelectual em *soft power* diplomático e em diretrizes de Advocacia Pública, o Estado brasileiro não apenas protege suas fronteiras informacionais, mas atua como um polo irradiador de estabilidade democrática para o continente.

Em última análise, a defesa do Estado Democrático de Direito na contemporaneidade exige que o Direito e a Ciência marchem em uníssono. O fortalecimento de fundos multilaterais e a institucionalização da participação de especialistas na formulação de marcos regulatórios, conforme discutido na seção sobre regulação das *big techs*, são passos urgentes.

Somente por meio de uma arquitetura de cooperação robusta será possível assegurar que os pleitos futuros ocorram sob a égide da transparência

e da legalidade, garantindo que a soberania regional permaneça imune a ingerências e continue sendo exercida plenamente pela força do Direito e da razão científica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Instrução Normativa ESAGU/AGU n.º 10/2024*. Brasília: AGU, 2024.

CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, ARTES E HUMANIDADES – CLACSO. *Epistemologias do Sul*: Uma Perspectiva Crítica. Buenos Aires: CLASCO, 2022.

DEVÉS, Eduardo. *A Circulação das Ideias da América Latina-Caribe pelo Mundo*. Santiago: Ariadna, 2021.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. *Redes intelectuales en América Latina:* hacia la constitución de una comunidad intelectual. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, 2007.

EULAS Foundation. *A Cooperação Acadêmica UE-ALC*. Hamburgo, 2020.

HAAS, Peter. *Epistemic Communities and International Policy Coordination*: International Organization. [S.l.]: [s.n.], 1989.

LARA, T.; MAGRO, C. *IA e Educação*: Uma Relação com Costuras. [Rio de Janeiro]: Trama Editoria, 2025.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders*: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt5hh13f. Acesso em: 21 mar. 2026.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova, n. 44, p. 27-54, 1998.

ASTROTURFING COMO ESTRATÉGIA DE PRESSÃO POLÍTICA NAS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS BRASILEIRAS

ASTROTURFING AS A POLITICAL PRESSURE STRATEGY IN BRAZILIAN PARTY CONVENTIONS

Cláudio dell'Orto[1]

1 Mestre em Criminologia e Direito Penal pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Professor de Direito Digital da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Diretor da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

SUMÁRIO: Introdução. 1. *Astroturfing* no cenário político. 2. O papel das redes sociais e da tecnologia. 3. As pré-candidaturas e a lógica da pressão interna. 4. Os partidos políticos e a obrigatoriedade de filiação partidária para candidaturas no Brasil. 5. As convenções partidárias e o processo de escolha. 6. Implicações éticas e jurídicas. 7. Estudos de casos e evidências. 8. Riscos à legitimidade do processo eleitoral. 9. Propostas de regulação e transparência. Conclusões. Referências

RESUMO: O texto analisa o uso do *astroturfing* como estratégia de manipulação política nas convenções partidárias brasileiras. Essa prática simula apoio popular por meio de ferramentas digitais, influenciando a escolha de candidatos com base em métricas artificiais. Pré-candidatos utilizam o *astroturfing* para pressionar dirigentes partidários, criando uma falsa percepção de legitimidade. As redes sociais, com seus algoritmos e perfis automatizados, potencializam essa dinâmica. A legislação eleitoral brasileira ainda carece de mecanismos eficazes para combater essa prática, que representa uma ameaça à autenticidade do processo democrático. Estudos de casos nacionais e internacionais ilustram os impactos do *astroturfing* na formação da opinião pública. O texto defende maior regulação, transparência e educação midiática para preservar a integridade eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: *Astroturfing*. Convenções partidárias. Manipulação digital. Pré-candidaturas. Democracia representativa. Redes sociais.

ABSTRACT: The text analyzes the use of *astroturfing* as a political manipulation strategy in Brazilian party conventions. This practice simulates popular support through digital tools, influencing candidate selection based on artificial metrics. Pre-candidates use *astroturfing* to pressure party leaders by creating a false perception of legitimacy. Social media platforms, with their algorithms and automated profiles, amplify this dynamic. Brazilian electoral legislation still lacks effective mechanisms to combat this practice, which threatens the authenticity of democratic processes. Case studies from Brazil and abroad illustrate the impact of *astroturfing* on public opinion formation. The text advocates for stronger regulation, transparency, and media literacy to preserve electoral integrity.

KEYWORDS: *Astroturfing*. Party conventions. Digital manipulation. Pre-candidacies. Representative democracy. Social media.

INTRODUÇÃO

As transformações tecnológicas são irreversíveis. A consolidação dos processos evolutivos do *homo sapiens* marca sua passagem pelo planeta. Da roda à computação quântica, o conhecimento acumulado no processo cultural racional por gerações nos trouxe à contemporaneidade. A Revolução Industrial do século XVIII, consolidada na ideia do homem-máquina, capaz de multiplicar sua força física e seu tempo de trabalho, permitiu a quarta Revolução Industrial, na qual a própria racionalidade pode ser desempenhada por máquinas pré-treinadas com eficiência e velocidade superiores ao cérebro humano. O uso da inteligência artificial generativa permite a construção de um universo habitado exclusivamente pela racionalidade, onde realidades binárias são construídas de forma a simular situações que parecem reais aos sentidos humanos. O mundo digital, essencialmente abstrato, é racionalmente concreto. Informações, imagens, sons, textos, tudo pode ser codificado em dígitos, e as conexões neurais as levarão diretamente aos nossos cérebros. Esse meta-universo ou metaverso totalmente binário estará cada vez mais presente no cotidiano e influirá nas tomadas de decisão sobre questões cruciais da humanidade. A sabedoria transmitida através das gerações do "*sapiens*" pelo processo racional da comunicação e da linguagem formou o "*homo digitalis*", cujo comportamento e escolhas são influenciados por algoritmos, que organizam desde atividades profissionais a afetivas, resultando, segundo Byung-Chul Han, em uma "sociedade da indignação ou do cansaço".

Se o século XVIII foi descrito como o "século das máquinas" e se a fascinação pelas máquinas produziu, em 1748, o tratado *L'homme machine* ("O Homem-Máquina") de Julien Offray de La Mettrie (1709-1751), apresentando a visão dos mundos físicos e biológicos igualmente explicáveis por princípios mecanicistas, o século XXI se consolida como o século da inteligência artificial, dos algoritmos e da *realidade-abstrata*, puramente racional, mediada por máquinas cada vez mais eficientes.

Nas palavras de Thomas Vesting (2022):

> Através do exemplo de três ideais de personalidade do homem criativo moderno – o gentleman, o gestor e o homo digitalis – ele pretende mostrar que a evolução do conhecimento e a dinâmica econômica e tecnológica da Modernidade baseiam-se em práticas sociais de liberdade. Desde o início da Era Moderna, o sujeito vem dissociando-se do "reino da realidade" para opor a ele um "reino de possibilidades" inédito.

Para exercer esse papel, desenvolve-se uma nova subjetividade jurídica onde as narrativas se sobrepõem ao real.

A crescente digitalização da política tem ampliado o uso de estratégias de manipulação da opinião pública, entre elas o *astroturfing*, que se caracteriza pela simulação de apoio popular por meio de ferramentas tecnológicas. Segundo Rezende (2021), essa prática representa uma forma de violência simbólica, pois distorce o debate democrático ao mascarar interesses particulares sob a aparência de consenso coletivo.

No contexto brasileiro, o uso do *astroturfing* tem se intensificado, especialmente em períodos pré-eleitorais, como forma de influenciar a percepção pública e interna dos partidos políticos (Matos; Persigo, 2022). Em um cenário político cada vez mais influenciado pelas dinâmicas digitais, compreender como práticas artificiais de mobilização são utilizadas por pré-candidatos para demonstrar força política torna-se essencial.

Astroturfing é um termo que se refere à criação de uma falsa impressão de apoio popular, geralmente por meio de campanhas organizadas que simulam manifestações espontâneas. A origem do termo remete ao uso de grama sintética (AstroTurf), em contraste com movimentos de base genuínos (*grassroots*).

Heitor Pinheiro Rezende afirma:

> O termo é proveniente da palavra Astroturf, marca de empresa norte-americana fundada em 1964, na cidade de Dalton, no estado da Georgia, que produz grama sintética para estádios de futebol. Segundo as autoras, o povo anglo-saxônico considera a articulação conjunta de grupos sociais como movimentos de raiz ou *grassroots movements*, logo o movimento *Astroturfing* refere-se a um movimento de raiz falso. O termo lexical no campo político estadunidense foi criado em 1985, pelo então senador do estado do Texas Lloyd Bentsen, do Partido Democrata, político este que utilizou a palavra para referenciar a pressão que recebia das empresas do setor de seguros de vida, que lhe direcionavam cartas pelo correio, com apelos para favorecer os interesses da área no Congresso e na mídia (Russakoff; Swardson, 1985, s.p.).

1. *ASTROTURFING* NO CENÁRIO POLÍTICO

O *astroturfing* se insere em uma lógica de guerra informacional, na qual *memes*, hashtags e campanhas coordenadas são utilizados para construir narrativas artificiais de apoio. O *astroturfing* atua como um fluxo informativo paralelo que contorna os canais tradicionais de comunicação política e se infiltra nas redes sociais com o objetivo de manipular a percepção de legitimidade (Batista, 2022).

Historicamente, o *astroturfing* tem sido utilizado em campanhas publicitárias e políticas para influenciar a opinião pública. Com o advento das redes sociais, essa prática ganhou novas dimensões, permitindo a disseminação rápida e massiva de mensagens. O uso do *astroturfing* tem se intensificado, especialmente em períodos pré-eleitorais, quando a percepção de apoio popular pode ser decisiva para a viabilidade de uma candidatura.

2. O PAPEL DAS REDES SOCIAIS E DA TECNOLOGIA

Três ocorrências possibilitaram a infraestrutura essencial ao funcionamento desse universo binário algorítmico: o acesso universalizado à rede mundial de computadores com a interoperabilidade das máquinas; a profusão de dados gratuitamente cedidos por seus titulares e que circulam livremente pela rede; e a progressão geométrica da capacidade de processamento de dados dos equipamentos interligados, possibilitada pela disponibilidade massiva de energia elétrica, pela miniaturização das CPUs/GPUs e pelos minérios capazes de transmitir os impulsos elétricos quase instantaneamente. Essas ocorrências, aliadas ao desenvolvimento da Neurociência e ao aprofundamento das pesquisas sobre as conexões neurais e as sinapses nervosas cerebrais, podem conduzir a humanidade a um grande e único cérebro. A questão será a regulamentação sobre o uso e a gestão desse cérebro compartilhado, principalmente num ambiente tecnológico e político onde poderosos interesses econômicos se manifestam. Esse grande cérebro, por enquanto, apresentado sob o formato de grandes redes sociais ou plataformas digitais, induz os indivíduos à tomada de decisões. Essas decisões serão relevantes para sua própria vida.

As plataformas digitais oferecem terreno fértil para o *astroturfing*, pois permitem a criação de redes de desinformação com grande alcance. O uso de perfis automatizados e influenciadores pagos cria uma falsa sensação de engajamento orgânico. Além disso, algoritmos de recomendação amplificam conteúdos polarizadores, favorecendo a "viralização" de campanhas artificiais, dificultando a identificação dessas campanhas artificiais e reforçando bolhas de opinião. Ferramentas como *bots*, perfis falsos e influenciadores pagos são frequentemente utilizadas para amplificar mensagens e criar a ilusão de apoio popular.

Sónia Sofia de Lima Fernandes afirma:

> As redes sociais e sua utilização por parte dos políticos tornaram a personalização e comunicação política em geral e das campanhas eleitorais em particular um processo mais facilitado. Assim sendo, as redes sociais ao mesmo tempo que fornecem canais de comunicação unidirecionais,

> permitem a comunicação multidirecional dentro de uma rede de cidadãos. Para além disso, as redes sociais vieram permitir aos candidatos políticos um maior controlo acerca das mensagens e do seu conteúdo em si, bem como o ritmo de distribuição das mesmas, não estando apenas limitados aos meios de comunicação tradicionais (Graham *et al.*, 2010).

3. AS PRÉ-CANDIDATURAS E A LÓGICA DA PRESSÃO INTERNA

Batista (2022) aponta que o *astroturfing* é utilizado por pré-candidatos como uma forma de demonstrar força política antes mesmo do início oficial das campanhas, criando uma pressão simbólica sobre os dirigentes partidários. Essa prática visa influenciar a lógica interna dos partidos, que, muitas vezes, priorizam candidatos com maior visibilidade digital, mesmo que essa visibilidade seja fabricada (Matos; Persigo, 2022). Os líderes dos partidos são induzidos a apoiarem suas candidaturas durante as convenções, sob o argumento de que possuem maior aceitação junto ao eleitorado.

O processo político-eleitoral possui vida autônoma em relação ao exercício dos cargos políticos os quais se destinam. Há uma dinâmica do processo eleitoral que se justifica por um objetivo muito simples: vencer a eleição. Na eleição majoritária, esse objetivo é evidente para o eleitor. Mesmo com a eleição em dois turnos, fica claro que ele está optando por escolher um vencedor. Na eleição proporcional, há uma deficiência no processo de informar ao eleitor que estão em disputa cadeiras em assembleias que serão preenchidas de acordo com o desempenho do partido, o que depende da escolha de candidatos capazes de angariar votos.

Essa pressão interna estimula os dirigentes dos partidos políticos a buscarem candidatos que sejam "bons de voto". Assim, privilegia-se a popularidade do candidato em detrimento do seu compromisso com os ideais definidos nos programas partidários.

4. OS PARTIDOS POLÍTICOS E A OBRIGATORIEDADE DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA PARA CANDIDATURAS NO BRASIL

A estrutura político-eleitoral brasileira está firmemente alicerçada na atuação dos partidos políticos como instrumentos essenciais à democracia representativa. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, reconhece os partidos como pessoas jurídicas de direito privado, com liberdade para criação, organização e funcionamento, desde que respeitados os princípios democráticos e os direitos fundamentais.

A Lei n. 9.096/1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, regulamenta esse dispositivo constitucional, estabelecendo que apenas

partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) podem participar do processo eleitoral, acessar recursos do Fundo Partidário e usufruir de tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. O artigo 7º da referida lei exige que o partido comprove caráter nacional e apoio mínimo de eleitores para obter registro definitivo.

No que tange à candidatura, a Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições) reforça a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade. O artigo 9º dispõe que o candidato deve estar filiado a um partido político pelo menos seis meses antes da eleição. Além disso, o artigo 11, § 1º, inciso I, exige que o candidato seja escolhido em convenção partidária, e o § 14, incluído pela Lei n. 13.488/2017, veda expressamente a candidatura avulsa, mesmo que o requerente seja filiado a um partido político. As resoluções do TSE, que são editadas com força normativa para os períodos eleitorais, também consolidam esse entendimento, estabelecendo que apenas partidos políticos e federações devidamente registrados podem apresentar candidatos, e que a escolha deve ocorrer em convenção partidária realizada dentro do prazo legal.

A jurisprudência exige filiação partidária válida e tempestiva, reforçando o controle normativo e dos partidos políticos sobre o processo de escolha dos candidatos aptos ao escrutínio popular:

> [...] Eleições 2024. Requerimento de registro de candidatura. Indeferimento. [...] **ausência de filiação partidária válida e tempestiva**, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição do Brasil e do art. 9º da Lei n. 9.504/1997. [...] 3. Não há omissão ou contradição no acórdão embargado, pois ficou expressamente consignado que a embargante apresentou documentação produzida, exclusivamente, de maneira unilateral a fim de comprovar sua filiação partidária, o que não atende as exigências normativas. Além disso, ficou assentado que em **sede de processo de registro de candidatura é inviável discussão sobre a regularização de filiação partidária, que deve ocorrer em procedimento próprio**, conforme previsto no art. 19, § 2º, da Lei n. 9.096/1995, e precedentes desta Corte Superior (Brasil, TSE, 2025).

A jurisprudência do TSE é pacífica quanto à inadmissibilidade de candidaturas avulsas. Em diversos julgados, como o Recurso Especial Eleitoral n. 1655-68 e o Mandado de Segurança n. 26.603, o Tribunal reafirmou que a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade, conforme o artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. O Tribunal reforçou a tese de que as candidaturas devem ser objeto da escolha das convenções dos partidos políticos, sendo incabível a invocação do princípio da convencionalidade para buscar o registro de candidatura avulsa. O

controle de convencionalidade verifica a compatibilidade das normas internas com tratados internacionais de direitos humanos, especialmente aqueles ratificados pelo próprio país. Busca-se, assim, garantir que o ordenamento jurídico nacional esteja em consonância com os compromissos assumidos internacionalmente. Nesse particular, o Tribunal Superior concluiu que não viola a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) a exigência normativa interna da condição de elegibilidade de filiação partidária válida e tempestiva.

> ELEIÇÕES 2024. AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. NEGADO PROVIMENTO.1. Agravo interno interposto por pretensos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito de São Paulo/SP nas Eleições 2024 contra decisão singular que indeferiu a inicial e negou seguimento a Mandado de Segurança impetrado em desfavor do Tribunal Superior Eleitoral, competente para a prática do ato em tese violador do direito dos agravantes de obter senha para acesso ao Sistema de Candidaturas - Modulo Externo (CANDex).2. A pretensão não possui amparo no sistema legal brasileiro, pois, na linha da interpretação dada pelo STF à Constituição Federal, **no Brasil não há candidatura avulsa e o requerimento de registro deverá estar instruído com a ata da convenção partidária, na qual houve a escolha do nome do filiado para determinado cargo eletivo.**3. Agravo interno a que se nega provimento (Brasil, TSE, 2024). ELEIÇÕES 2022. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). CARGOS DE PRESIDENTE E DE VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CANDIDATURAS AVULSAS. INDEFERIMENTO.1. A Lei nº 13.488/2017, ao introduzir o § 14 no art. 11 da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual "é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária", disciplinou expressamente a questão da candidatura avulsa, vedando-as.2. A pendência de julgamento no STF do ARE nº 1.054.490 QO/RJ não atrai, por si só, a aplicação do art. 16-A da Lei das Eleições.3. **A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) não pode ser invocada para afastar a exigência de filiação partidária e escolha em convenção para registro de candidatura.**4. Pedido de registro de candidatura (...) indeferido (Brasil, TSE, 2022).

A discussão sobre candidaturas avulsas foi objeto do Recurso Extraordinário n. 1.238.853/RJ, admitido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O caso envolvia dois cidadãos que pleitearam o direito de se candidatar sem vínculo partidário nas eleições municipais de 2016. Embora o pedido

tenha sido indeferido pelo TSE e pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ), o STF reconheceu a repercussão geral da matéria.

Iniciado o julgamento virtual, o processo foi destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, presidente e relator (Plenário, Sessão Virtual de 30 de maio a 6 de junho de 2025), e, em 15 de agosto de 2025, houve pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes. Concluído o julgamento em 26 de novembro de 2025, o acórdão, com a ementa adiante transcrita, foi publicado em 8 de janeiro de 2026.

> EMENTA. CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA. FILIAÇÃO A PARTIDO POLÍTICO COMO EXPRESSA CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, §3º, V). GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LIBERDADE DE CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM PARTIDOS POLÍTICOS. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER LIMITAÇÃO AO PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL ÀS CANDIDATURAS AVULSAS. RECURSO EXTRAORDIÁRIO PREJUDICADO COM FIXAÇÃO DE TESE NO TEMA 974 DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. Elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos. Exigência constitucional do preenchimento de certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, para poder concorrer a um mandato eletivo. 2. A Constituição Federal expressamente prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade, ao passo que regulamentou os partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei. 3. A autonomia partidária consagrada constitucionalmente não impede o exercício pleno de função fiscalizatória pela Justiça Eleitoral, pois são constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno", objetivando, inclusive, "impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como "legendas de aluguel", fraudando a representação, base do regime democrático. Precedentes. (ADI 5311/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA,

> Dj 4/3/2020). 4. Modelo eleitoral que garante a possibilidade de renovação política, permitindo a candidatura de novas personalidades, novos representantes que possam, a partir de uma escolha legítima dos partidos políticos, ingressar na vida política. 5. Fidelidade partidária e mandatos. Os mandatos obtidos pelo sistema proporcional pertencem aos Partidos Políticos que, consequentemente, têm direito de preservá-los, se ocorrer cancelamento da filiação partidária ou transferência de legenda, ou seja, podem requerer à Justiça Eleitoral a cassação do mandato do parlamentar infiel e a imediata determinação de posse do suplente. 6. Compatibilidade da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade com a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Inexistência de qualquer limitação ao pleno exercício dos direitos políticos. 7. Recurso Extraordinário prejudicado.
> TEMA 974 DE REPERCUSSÃO GERAL com a fixação da seguinte tese: **"Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição"** (Brasil, STF, 2025).

A eventual admissão de candidaturas avulsas implicaria revisão profunda do sistema eleitoral brasileiro, com impactos na governabilidade, na representatividade e na estrutura partidária. Propostas de Emenda Constitucional (PECs), como a PEC n. 06/2015, arquivada definitivamente em 22 de dezembro de 2022, tramitaram no Congresso Nacional com o objetivo de permitir tais candidaturas, desde que apoiadas por um percentual mínimo de eleitores da circunscrição.

Portanto, até que haja alteração constitucional em sentido contrário, permanece vigente a exigência de filiação partidária como requisito indispensável para o exercício do direito de candidatura no Brasil.

5. AS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS E O PROCESSO DE ESCOLHA

As convenções partidárias, embora regulamentadas pela legislação eleitoral, são permeadas por dinâmicas informais de poder. O *astroturfing*, ao criar uma percepção inflada de apoio, pode alterar significativamente o processo decisório (Rezende, 2021). Essa prática compromete a autonomia dos partidos ao induzir escolhas baseadas em métricas artificiais de popularidade.

As convenções partidárias são momentos decisivos no processo eleitoral brasileiro, pois é nelas que os partidos escolhem oficialmente seus

candidatos. A influência de uma suposta popularidade pode ser determinante nessas decisões, favorecendo candidatos que investem em estratégias artificiais em vez de realizarem articulações políticas legítimas. Principalmente se considerarmos que, muitas vezes, as convenções se destinam a homologar decisões das direções partidárias que podem estar iludidas por popularidade artificial de pré-candidatos ou estimulando essas práticas.

Jessé Souza (2024), a partir da análise da situação de Roraima, afirma:

> As convenções podem ser comparadas como uma eleição interna das siglas partidárias em que os filiados desses partidos escolham, por meio de votação individual, quem serão os candidatos. Mas muito nem sabem disso e essa eleição geralmente nem ocorre de forma aberta e clara, resumindo-se a uma lista previamente elaborada e acertada entre os caciques políticos para que as pessoas filiadas a assinem, sem muitos nem saberem para quê.
>
> Logo, as convenções são tratadas como comícios em que os cabos eleitorais ali presentes estão apenas para aplaudir seus candidatos, na promessa de que serão remunerados para trabalhar durante a campanha eleitoral. Ou pensando na chamada boca de urna, que é a compra/venda de voto às vésperas da votação, na feira-livre eleitoral aceita por uma boa parcela dos eleitores sob a conivência de todos.
>
> A encenação na convenção partidária é tão evidente que os candidatos que terão seus nomes abonados nem se preocupam em falar de suas propostas e ideias, e limitam-se a bajular os caciques de suas siglas e as autoridades que estão ali para prestar apoio partidário. E tudo se transforma em um circo eleitoral de discursos seguidos de gritos, aplausos e bandeiradas.
>
> Está tudo dentro do jogo democrático, mas em termos de consciência política há uma verdadeira aberração em que historicamente os partidos decidem entre quatro paredes, entre conchavos e jantares, restando ao povo ser cooptado para ir aplaudir e gritar durante a convenção para abonar o que os donos da política já decidiram. E assim se faz a política brasileira.

6. IMPLICAÇÕES ÉTICAS E JURÍDICAS

Do ponto de vista ético, o *astroturfing* representa uma ameaça à autenticidade do debate público. Rezende (2021) classifica essa prática como uma forma de violência simbólica que mina a confiança nas instituições democráticas e levanta sérias preocupações ao comprometer a seriedade, a veracidade e a transparência do processo eleitoral. Ele manipula a opinião pública e enfraquece a confiança nas instituições democráticas.

Juridicamente, Batista (2022) destaca que a legislação brasileira ainda carece de mecanismos eficazes para identificar e punir o uso de *astroturfing*, especialmente quando disfarçado de engajamento espontâneo nas redes sociais.

7. ESTUDOS DE CASOS E EVIDÊNCIAS

Tânia Teixeira Pinto (2025), no artigo *A batalha das narrativas: lições do caso Lively versus Baldoni na formação da opinião pública na era digital* afirma:

> Após assistir ao documentário "Lively vs Baldoni: Escândalo em Hollywood", disponível no Brasil pela HBO Max desde 26 de julho de 2025, fica impossível não refletir sobre como se formam hoje as opiniões sobre artistas e celebridades. O filme reconstrói um conflito que extrapola os limites de um set de filmagem e expõe algo maior: a guerra invisível das narrativas digitais. (...) padrão recorrente em campanhas de *astroturfing*: articuladores criam discussões em fóruns, mobilizam influenciadores e perfis falsos e amplificam conteúdos negativos até que esses temas sejam repercutidos pela imprensa como se fossem manifestações espontâneas. Essa lógica foi vista em diversos casos. Em 2013, por exemplo, a Samsung foi multada pela Comissão de Comércio de Taiwan após pagar estudantes para publicar cerca de 4 000 comentários falsos atacando o smartphone HTC One e elogiando aparelhos da própria marca; a prática resultou em multa de US$ 340 000. Já nas eleições alemãs de fevereiro de 2025, uma análise da plataforma Visibrain detectou uma operação coordenada em que 33 000 contas extremamente ativas e outras 6 398 contas que postavam mais de 100 mensagens por dia disseminavam mensagens alinhadas ao partido AfD (Alternativa para a Alemanha é um partido político alemão populista de extrema-direita) e a perfis como o de Elon Musk. Esses números fugiam completamente do comportamento de usuários comuns e foram interpretados como indício de *astroturfing* destinado a influenciar o debate eleitoral. Esses exemplos ilustram como esse tipo de campanha cria uma falsa impressão de apoio ou rejeição e reforçam a necessidade de olhar criticamente para narrativas que se espalham de forma súbita nas redes sociais.

Batista (2022) analisa casos em que o *astroturfing* foi utilizado para manipular o fluxo informativo durante pré-campanhas, influenciando diretamente a escolha de candidatos em convenções partidárias. Matos e Persigo (2022) também relatam episódios em que métricas infladas de engajamento digital foram utilizadas como argumento para legitimar candidaturas internas.

Diversos casos, tanto reais quanto hipotéticos, ilustram o uso do *astroturfing* em pré-campanhas. Em alguns episódios, candidatos conseguiram mobilizar dirigentes partidários com base em métricas infladas de engajamento nas redes sociais. Esses exemplos demonstram como a percepção de apoio pode ser manipulada e utilizada como moeda de troca nas negociações internas dos partidos.

Sobre as técnicas utilizadas no *astroturfing*, encontramos os seguintes registros:

> O uso de uma ou mais organizações de fachada é uma técnica de *astroturfing*. Tipicamente, esses grupos se apresentam como se fossem de interesse público, embora estejam na realidade trabalhando em nome de um patrocinador político ou corporativo. Eles podem se opor a legislações e ao consenso científico – que estejam prejudicando os negócios do patrocinador – ao enfatizarem pontos de vistas minoritários, instilando dúvidas e publicando reivindicações de especialistas patrocinados por empresas. *Blogs falsos* também podem ser criados para parecer que foram escritos por consumidores, quando na verdade são controlados por interesses políticos ou comerciais. Alguns movimentos políticos têm fornecido incentivos para que membros do público enviem mensagens para o editor de seus jornais locais, geralmente utilizando um modelo já preparado para "copiar e colar", que é publicada em dezenas de veículos.
>
> Outra técnica se dá por meio da utilização de *sockpuppets*, na qual uma única pessoa cria múltiplas identidades online para simular um amplo apoio popular. Sob identidades falsas, os *sockpuppets* podem postar resenhas positivas sobre um produto, atacar participantes que critiquem a organização, ou postar resenhas e comentários negativos sobre concorrentes. Empresas de *astroturfing* têm a possibilidade de pagar os seus funcionários baseando-se no número de postagens que eles fazem e que não sejam sinalizadas por moderadores. O software de gerenciamento de perfis também pode ser usado. Assim, cada comentarista pago é capaz de controlar de cinco até setenta perfis online convincentes, sem deixar seus operadores confusos.
>
> Empresas farmacêuticas podem patrocinar grupos de apoio ao paciente e, simultaneamente, persuadi-los a ajudarem a comercializar os seus produtos. Blogueiros que recebem produtos grátis, viagens pagas ou outras acomodações também podem caracterizar *astroturfing*, caso esses presentes não forem revelados ao leitor. Analistas também podem ser praticantes dessa atividade, pois eles muitas vezes ocultam seus próprios clientes sem divulgar as suas conexões financeiras (Wikipedia, s.d.).

O caso da Romênia, envolvendo o candidato Călin Georgescu, é dos mais relevantes porque o candidato foi habilitado pelo voto popular a disputar o segundo turno das eleições presidenciais de 2024, apesar de todas as evidências de que sua candidatura tinha sido "fabricada" com o uso de plataformas digitais, em especial aquelas que se valeram de vídeos curtos (TikTok) e mensagens instantâneas (Telegram) financiadas por governo estrangeiro e utilizando contas falsas administradas por robôs (*bots*) (DW, 2024).

8. RISCOS À LEGITIMIDADE DO PROCESSO ELEITORAL

O *astroturfing* compromete a formação da vontade popular ao substituir o debate público por campanhas artificiais de convencimento. Esse fenômeno contribui para o descrédito das instituições e para o aumento da polarização política.

O uso indiscriminado do *astroturfing* representa um risco à legitimidade do processo eleitoral, pois interfere na livre formação da vontade popular. Ele pode levar à escolha de candidatos com base em popularidade fabricada, em detrimento de propostas e trajetória5s políticas consistentes. Além disso, contribui para o descrédito das instituições e para o aumento da polarização política.

No caso da Romênia, o Tribunal Constitucional anulou o primeiro turno das eleições presidenciais e afastou o candidato artificialmente fabricado do processo eleitoral, alegando "golpe digitalmente engenheirado". A decisão suscita questionamento sob o ponto de vista do exercício do sufrágio popular, em especial, se cabe ao Poder Judiciário investigar os motivos da escolha do eleitor. Afinal, não houve fraude na eleição propriamente dita. O candidato artificialmente concebido realmente obteve votos válidos para o cargo em disputa. O Tribunal Constitucional, entretanto, entendeu que a construção artificial da candidatura violou as regras para um processo eleitoral democrático lícito.

No sistema brasileiro, incumbe aos partidos políticos, em suas convenções partidárias, avaliar a real capacidade eleitoral de seus pré-candidatos. Entretanto, os partidos não assumem esse papel fundamental na democracia representativa brasileira e acabam não sendo responsabilizados pelas consequências da ausência de critérios objetivos para a escolha de candidatos.

9. PROPOSTAS DE REGULAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Matos e Persigo (2022) propõem a criação de mecanismos de auditoria digital que permitam identificar campanhas de *astroturfing* e responsabilizar seus autores.

Batista (2022) sugere que a Justiça Eleitoral desenvolva protocolos específicos para monitorar o uso de *bots* e perfis falsos durante o período pré-eleitoral.

Para mitigar os efeitos do *astroturfing*, é necessário fortalecer os mecanismos de regulação e transparência. Isso inclui a exigência de identificação de conteúdo patrocinado, a responsabilização de plataformas digitais e a fiscalização mais rigorosa por parte da Justiça Eleitoral. A sociedade civil também desempenha um papel fundamental na denúncia e no combate a essas práticas, promovendo a educação midiática e o engajamento cívico.

Majoritariamente, as legislações se incumbem de proibir técnicas de *astroturfing* nas relações de consumo. No Brasil, a Lei n. 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor – incrimina a publicidade abusiva ou enganosa (art. 37, 67 e 68).

No âmbito eleitoral, a Resolução TSE n. 23.732, de 27 de fevereiro de 2024, definiu minuciosamente regras para a propaganda eleitoral, inclusive por meio do uso das ferramentas tecnológicas mais modernas. Houve preocupação com o período da pré-campanha de filiados aos partidos políticos que pretendam submeter suas candidaturas ao crivo das convenções partidárias nos seguintes termos:

> Art. 3º-B. O impulsionamento pago de conteúdo político-eleitoral relacionado aos atos previstos no caput e nos incisos do art. 3º desta Resolução somente é permitido durante a **pré-campanha** quando cumpridos cumulativamente os seguintes requisitos:
> I - o serviço seja contratado por partido político ou pela pessoa natural que pretenda se candidatar diretamente com o provedor de aplicação;
> II - não haja pedido explícito de voto;
> III - os gastos sejam moderados, proporcionais e transparentes;
> IV - sejam observadas as regras aplicáveis ao impulsionamento durante a campanha.
> Art. 3º-C. A veiculação de conteúdo político-eleitoral **em período que não seja o de campanha eleitoral** se sujeita às regras de transparência previstas no art. 27-A desta Resolução e de uso de tecnologias digitais previstas nos arts. 9º-B, caput e parágrafos, e 9º-C desta Resolução, que deverão ser cumpridas, no que lhes couber, pelos provedores de aplicação e pelas pessoas e entidades responsáveis pela criação e divulgação do conteúdo (Brasil, TSE, 2024).

Entretanto, o uso de ferramentas para a criação de uma falsa popularidade que possa ter reflexos políticos continua dependendo de uma regulamentação que ultrapassa os limites do poder normativo da Justiça Eleitoral e se insere no complexo debate sobre a liberdade de expressão e a formação da opinião pública.

> Equipar os cidadãos com a capacidade de detectar amplificação artificial — por meio de treinamento e dicas de apoio na plataforma — pode aumentar significativamente a resistência à persuasão enganosa. Ao mesmo tempo, as plataformas digitais têm a responsabilidade de aumentar a visibilidade dos padrões de coordenação, permitindo que os usuários percebam o que, de outra forma, permaneceria oculto. (Tasente; Tanase; Popescu; Cristina-Dana, 2025).

CONCLUSÕES

Torna-se evidente a necessidade de regulamentação mais rigorosa e de maior conscientização pública sobre os riscos do *astroturfing*. A integridade do processo eleitoral depende da autenticidade das manifestações políticas. O combate ao *astroturfing* deve ser uma prioridade para preservar a legitimidade democrática e a confiança nas instituições.

O *astroturfing*, embora não seja uma prática nova, ganhou novas formas e impactos com a digitalização da política. Seu uso por pré-candidatos como estratégia de pressão nas convenções partidárias representa um desafio à democracia representativa. É fundamental que o sistema político e a sociedade estejam atentos a essas dinâmicas, buscando formas de garantir a autenticidade do processo eleitoral e a integridade das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Relator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, julgado em 26 nov. 2025. Publicado em: 8 jan. 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão nos ED-AgR-REspEl nº 060025321*. Relator: Min. André Ramos Tavares. Brasília: TSE, 13 fev. 2025. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão no Agravo Regimental em Mandado de Segurança Cível nº 061315660*. Relatora: Min. Isabel Gallotti. Brasília: TSE, 29 out. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão na Petição Cível nº 060077066*. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília: TSE, 2 set. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024*. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito de propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 18 fev. 2026.

DEUTSCHE WELLE – DW. Romania's top court annuls presidential election. *DW*, 2024. Vídeo: 5 min. e 7 seg. Disponível em: https://www.dw.com/en/romanias-top-court-annuls-presidential-election/video-70989235. Acesso em: 7 abr. 2026.

FERNANDES, Sónia Sofia de Lima. *A comunicação política na campanha para as eleições autárquicas de 2013 e 2017*: o caso de Guimarães. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Braga, 2018.

GIOVANELLI, Letícia. *O fenômeno do astroturfing segundo líderes de opinião das relações públicas brasileiras*. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Públicas) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

GOMES, Leandro Souza dos Santos. *A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo STF*: uma análise a partir do RE 1.238.853/RJ. 2020. Monografia (Pós-Graduação em Direito Eleitoral) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/server/api/core/bitstreams/[completar]. Acesso em: 18 fev. 2026.

GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2014.

GOMES, Wilson. Internet e a participação política em sociedades democráticas. *Famecos*: *Mídia, Cultura e Tecnologia*, Porto Alegre, v. 12, n. 27, p.

58-78, ago. 2005. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/revistafamecos/article/view/3323. Acesso em: 18 fev. 2026.

HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

KOVIC, Marko; RAUCHFLEISCH, Adrian; SELE, Marc; CASPAR, Christian. Digital *astroturfing* in politics: definition, typology, and countermeasures. *Studies in Communication Sciences*, Lugano, v. 18, n. 1, p. 69-85, nov. 2018. DOI: https://doi.org/10.24434/j.scoms.2018.01.005.

LA METTRIE, Julien Offray de. *O homem-máquina*. [1748]. Lisboa: Estampa, 1982.

MATOS, Renata Mattana de; PERSIGO, Patricia Milano. *Reflexões sobre o astroturfing e as eleições de 2022*. [S.l.]: [s.n.], 2022. Acesso em: 18 fev. 2026.

PINTO, Tânia Teixeira. A batalha das narrativas: lições do caso Lively versus Baldoni na formação da opinião pública na era digital. *Laboratório de Edição*, Santa Maria, 2025. Disponível em: https://ufsm.br/r-880-497. Acesso em: 18 fev. 2026.

REIS, Felipe dos Santos. *Candidatura avulsa*: a viabilidade jurídica no Brasil. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário UniSecal, Ponta Grossa, 2025. Disponível em: https://unisecal.edu.br/wp-content/uploads/2025/05/FELIPE-DOS-SANTOS-REIS.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

REZENDE, Heitor Pinheiro. *Astroturfing e a violência dos memes na política do Brasil*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/server/api/core/bitstreams/12f49b67-7a51-4e8c-9514-689ed76202e7/content. Acesso em: 18 fev. 2026.

RUSSAKOFF, Dale; SWARDSON, Anne. Grassroots mail blitz targets senators. *The Washington Post*, Washington, 1º ago. 1985.

SILVA, Daniel Reis. *O astroturfing como um processo comunicativo*: a manifestação de um público simulado, a mobilização de públicos e as lógicas de influência na opinião pública. 2013. 204 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/items/44cf5674-02cd-4ace-b319-a4186263238f. Acesso em: 18 fev. 2026.

SOUZA, Jessé. Convenções partidárias e o jogo do poder entre os que dão as ordens e os que aplaudem. *Folha BV*, Boa Vista, 29 jul. 2024. Disponível em: https://www.

folhabv.com.br/colunas/convencoes-partidarias-e-o-jogo-do-poder-entre-os-que-dao-as-ordens-e-os-que-aplaudem/. Acesso em: 18 fev. 2026.

TASENTE, Tanase; POPESCU, Cristina-Dana. La mayoría falsa: dentro de la maquinaria invisible del *astroturfing*. Un modelo de mediación en serie. *ICONO 14: Revista Científica de Comunicación y Tecnologías Emergentes*, Madrid, v. 23, n. 1, p. e2278, 2025. DOI: https://doi.org/10.7195/ri14.v23i1.2278.

VESTING, Thomas. *Gentleman, gestor, homo digitalis*: a transformação da subjetividade jurídica na modernidade. São Paulo: ContraCorrente, 2022.

WIKIPÉIDIA. *Astroturfing*. [S.l.]: Wikipédia, [s.d.]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/*Astroturfing*. Acesso em: 7 abr. 2026.

WOLTON, Dominique. Uma teoria política da comunicação. *Paulus: Revista de Comunicação da FAPCOM*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 1-11, set. 2022. Disponível em: https://fapcom.edu.br/revista/index.php/revista-paulus/article/view/608. Acesso em: 28 jan. 2023.

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS

Ao longo das páginas desta publicação, mergulhamos nos intrincados desafios que permeiam a integridade eleitoral nas Américas. A obra, resultado do profícuo Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas" da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU), reflete um esforço coletivo para compreender e enfrentar as complexidades de um cenário político global em constante mutação. Os artigos aqui reunidos, provenientes de juristas e acadêmicos de destaque, não apenas diagnosticaram problemas, mas, sobretudo, apontaram caminhos e soluções para fortalecer os alicerces democráticos.

O primeiro eixo temático, dedicado **aos Fundamentos da Integridade Eleitoral e Democrática**, reafirmou que a democracia é mais do que um conjunto de normas; é uma cultura institucional, um pacto de respeito mútuo e uma construção coletiva de legitimidade. As discussões sobre a judicialização excessiva, os limites da atuação judicial e a própria conceituação de "integridade democrática" sublinharam a necessidade de contenção e previsibilidade para que a confiança no sistema não seja erodida. A tecnologia, embora avançada, não substitui o compromisso ético e a credibilidade dos atores que conduzem o processo.

O segundo bloco, focado em **Desinformação, Redes Sociais e Inteligência Artificial: Ameaças e Regulação**, evidenciou a urgência de lidar com a proliferação de *fake news* e a manipulação algorítmica. A velocidade e a escala com que a desinformação se propaga nas redes sociais representam um dos maiores riscos globais para a democracia, minando a confiança pública e afetando até mesmo políticas públicas essenciais. A necessidade de regulação das plataformas digitais, a busca pela transparência dos algoritmos e a fiscalização do uso da inteligência artificial na função jurisdicional foram consensos, sempre com o desafio de equilibrar a proteção da integridade eleitoral com a preservação da liberdade de expressão.

Por fim, o terceiro capítulo, que abordou as **Respostas Institucionais, Inclusão e Diálogo na Defesa da Integridade Eleitoral e Democrática**, demonstrou o papel proativo e indispensável de instituições como a Advocacia-Geral da União (AGU), a Justiça Eleitoral e o Ministério Público. Iniciativas como o Observatório da Democracia e a Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), bem como projetos de inclusão e cidadania eleitoral, são exemplos concretos de como o Estado pode e deve atuar para garantir a lisura dos pleitos e a representatividade de todos os segmentos da sociedade. O diálogo interinstitucional e a cooperação transnacional, especialmente entre os países da América Latina, mostraram-se ferramentas poderosas para a troca de boas práticas e a construção de soluções conjuntas.

A defesa da integridade eleitoral é, portanto, uma tarefa contínua e multifacetada. Ela exige não apenas aprimoramento normativo e tecnológico, mas, fundamentalmente, um compromisso ético e uma cultura institucional que valorize a verdade, o respeito ao contraditório e a participação cidadã. Os debates e artigos compilados nesta obra reforçam a convicção de que, sem confiança no processo, não há democracia que se sustente.

Olhando para o futuro, os desafios persistem e se renovam. A evolução da inteligência artificial, a dinâmica das redes sociais e a constante busca por equilíbrio entre regulação e liberdade de expressão continuarão a demandar atenção e respostas inovadoras. Esta publicação não encerra o debate, mas o aprofunda, servindo como um convite permanente à reflexão e à ação. Que ela inspire novas pesquisas, fomente o diálogo entre diferentes setores e contribua para a melhoria da integridade eleitoral e democrática.

APRESENTAÇÃO DO GRUPO DE PESQUISA "PROCESSO ELEITORAL E INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES NAS AMÉRICAS"

Primeira Reunião: Criação do Grupo e Primeiras Linhas de Pesquisa

A primeira reunião do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas" ocorreu em um contexto de grande relevância institucional. Realizada em 5 de dezembro de 2024, na sede do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro (TRE/RJ), no histórico Palácio da Democracia, o encontro integrou a programação do XXII Colégio de Dirigentes das Escolas Judiciais Eleitorais (CODEJE), um evento de destaque no calendário da Justiça Eleitoral.

Sob a Coordenação-Geral do Diretor da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU), Dr. João Carlos Souto, a reunião contou com a presença de importantes especialistas: Dr. Allan Titonelli Nunes, Dr. Angelo Ferraro, Dr. Bruno Martins, Dr. Daniel Giotti, Dr. Túlio Simões Feitosa de Oliveira e Dr. Wlademir Higino Faria Paz.

Na abertura dos trabalhos, o Dr. João Carlos Souto apresentou formalmente a criação do Grupo de Pesquisa, instituído pela Instrução Normativa ESAGU/AGU n. 10, de 19 de novembro de 2024. Ele ressaltou que a finalidade do Grupo se alinha diretamente com uma das prioridades da Advocacia-Geral da União (AGU): criar mecanismos robustos de defesa das eleições e da integridade das instituições, promovendo um diálogo franco e construtivo com todos os atores envolvidos, com o objetivo de apresentar propostas sobre o processo eleitoral e as eleições nas Américas.

O Dr. Allan Titonelli Nunes fez um panorama dos dois seminários anteriores já realizados pela ESAGU, cujos debates seriam incorporados ao trabalho do Grupo. Em seguida, o Dr. Angelo Ferraro explanou sobre o "ecossistema da desinformação", que foi aprovado como uma das linhas de pesquisa. Ele também abordou o papel dos influenciadores digitais no processo eleitoral, destacando a disparidade de tratamento em relação à imprensa tradicional e a necessidade de regulação, o que se tornou outra linha de pesquisa.

O Dr. Bruno Martins compartilhou a experiência da transparência eleitoral e sugeriu uma linha de pesquisa sobre estudos comparativos entre o sistema eleitoral brasileiro e outros sistemas nas Américas, também aprovada. O Dr. Daniel Giotti enfatizou a necessidade de contextualização histórica do processo eleitoral brasileiro.

O Dr. Túlio Simões Feitosa de Oliveira contribuiu com considerações sobre a democracia brasileira e o processo eleitoral, enquanto o Dr. Wlademir Higino Faria Paz trouxe um apanhado sobre a organização de grupos de pesquisa e sugestões para publicações.

Ao final, foram deliberadas e aprovadas por unanimidade as seguintes linhas de pesquisa:

1. Influenciadores digitais e a higidez do processo eleitoral, com o objetivo de apresentar uma minuta de projeto de lei sobre o tema.
2. Ecossistema da desinformação.
3. Estudos comparativos entre o sistema eleitoral brasileiro e as Américas, a ser iniciado somente após os encaminhamentos dos dois primeiros grupos.

Essa primeira reunião estabeleceu as bases e as direções iniciais para o trabalho do Grupo de Pesquisa, marcando o início de uma jornada de reflexão e proposição em prol da integridade democrática.

Segunda Reunião: Democracia, Prestação Jurisdicional e Integridade Democrática

A segunda reunião do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas" ocorreu na manhã de 24 de abril de 2025, na sede da ESAGU, em Brasília (DF). O evento, configurado como uma mesa redonda sobre "Democracia, Prestação Jurisdicional e Integridade Democrática", contou com a parceria do Observatório da Democracia da AGU, da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), e a participação de professores, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Sob a Coordenação-Geral do Diretor da ESAGU, Dr. João Carlos Souto, o encontro reuniu os seguintes participantes: Dr. Allan Titonelli Nunes, Dr. Artur Orlando Lins, Dr. Alexandre D´Ávila, Dr. Bruno Martins, Dr. Bruno Rangel, Dr. Guilherme Pupe, Dr. Lucas Lazari, Dr. Renato Coelho, Dr. Rodrigo Malta, Dr. Vladimir Belmino de Almeida, Dr. Walter Baère de Araújo Filho e Dr. William Douglas.

O Dr. João Carlos Souto abriu os debates, ressaltando a polarização e a descrença no sistema judicial, como riscos à integridade democrática, e a importância de promover estudos em defesa das instituições. O Dr. Allan Titonelli Nunes complementou, enfatizando a necessidade de debates propositivos para fortalecer a democracia.

Após as manifestações iniciais, os participantes foram divididos em dois grupos temáticos de trabalho para aprofundar as discussões:

1. **Ações das instituições (AGU e Poder Judiciário) que impactam positivamente no ambiente democrático e na regulação das redes.**

2. O efeito das *fake news* nas políticas públicas e na prestação jurisdicional, bem como os desafios aos ataques às instituições democráticas e ao Poder Judiciário.

Nos debates, o Dr. Bruno Rangel abordou a escala e a velocidade da propagação de mentiras nas redes sociais, defendendo que a participação do Estado na regulação deve ser acompanhada de um sistema de governança interinstitucional e multidisciplinar, com reprimendas mais severas para *fake news* que atacam a higidez democrática. O Dr. Bruno Martins destacou a disseminação de deep fakes em eleições globais e a preocupação do Fórum Econômico Mundial com as *fake news* como principal risco global.

O Dr. João Carlos Souto levantou a questão do uso anômalo das instituições em momentos próximos às eleições, sugerindo a criação de um mecanismo de controle para garantir um ambiente de tranquilidade eleitoral. O Dr. Walter Baère Filho enfatizou o impacto da inteligência artificial generativa na regulação das redes e a necessidade de sua fiscalização para o correto exercício da função jurisdicional, especialmente para preservar a higidez das eleições.

O Dr. Lucas Lazari apontou a necessidade de o Poder Judiciário ser menos complacente com indenizações irrisórias por danos causados por *fake news*. O Dr. William Douglas expressou preocupação com a confusão entre *fake news* e opinião, e a manipulação algorítmica, sugerindo que os algoritmos deveriam apresentar opiniões divergentes.

O Dr. Artur Orlando Lins demonstrou preocupação com o uso indiscriminado da inteligência artificial generativa na fundamentação de decisões judiciais, destacando a falta de transparência e os vieses cognitivos como problemas. O Dr. Vladimir Belmino de Almeida sugeriu a necessidade de desenvolver uma conceituação mais clara de "integridade democrática".

O Dr. Renato Coelho fez um resgate histórico da democracia e compartilhou sua experiência como observador internacional. O Dr. Guilherme Pupe questionou os parâmetros para definir "integridade democrática" e "democracia", e ressaltou o impacto positivo de eventos que promovem a pluralização da participação democrática, como o programa "Eleitor do futuro". O Dr. Rodrigo Malta apresentou atividades do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE/AL) voltadas à inclusão de minorias, como o projeto "Seção mais que Inclusiva" e o Comitê Intersetorial de Inclusão dos Povos Originários. O Dr. Alexandre D´Ávila alertou sobre o lucro das *big techs* com a polarização política e a necessidade de transparência dos algoritmos.

O Dr. Allan Titonelli Nunes reforçou que a relação entre redes sociais e processos eleitorais é um dos maiores desafios, dada a disseminação

de desinformação e discursos de ódio impulsionados por algoritmos polarizadores.

As conclusões da reunião reforçaram a necessidade de um sistema de governança interinstitucional e multidisciplinar para a regulação das redes, a importância da AGU no enfrentamento à desinformação, a busca por um equilíbrio entre regulação e liberdade de expressão e a fiscalização do uso da inteligência artificial generativa na função jurisdicional. Foi também destacada a relevância de definir "integridade democrática" e de promover eventos que pluralizem a participação democrática.

Terceira Reunião: Diálogos Transnacionais sobre Integridade Eleitoral e Democrática – Brasil e Peru

A terceira reunião do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas" ocorreu em 22 de agosto de 2025, em São Paulo, no formato de um seminário intitulado "Democracia, Processo Eleitoral e Integridade das Eleições". O evento foi sediado na tradicional Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo (USP), marcando um importante momento de diálogo interinstitucional e transnacional, com foco comparado entre os desafios democráticos do Brasil e do Peru.

O seminário foi conduzido presencialmente e contou com a participação remota de juristas brasileiros e internacionais. Sob a Coordenação-Geral do Diretor da Escola Superior da AGU, Dr. João Carlos Souto, estiveram presentes: Desembargador Adenir Teixeira Peres Júnior (TRE-GO), Dr. Allan Titonelli (ESAGU), Dr. Artur Orlando de Albuquerque da Costa Lins (ESAGU), Desembargadora Danyelle da Silva Galvão (IDP e TRE-SP), Dra. Dinah Lima (Professora e Advogada), Desembargador Guilherme Pupe (TRE/DF e Presidente do COPEJE), Dr. Ilton Norberto Robl Filho (IDP e Advogado), Dr. Márcio Vieira (Doutor em Direito e Advogado), Dr. Paulo Roberto Machado (Analista TRE-GO), Desembargador Rafael Mota (TRE/DF), Desembargador Rodrigo Maia (TRE/MA e ex-Procurador-Geral do Estado do MA) e Dr. Thiago de Pádua (Professor e Advogado). As participações remotas incluíram os peruanos Eder Quiroz Henández (Chefe de Gabinete de Asesores do Jurado Nacional de Elecciones) e Mayra Nieto Manga (Jurista peruana e Chefe da Oficina General de Comunicaciones e Imagen do Jurado Nacional de Elecciones), além da Professora Dra. Marilda Silveira (IDP), referência no Direito Eleitoral brasileiro.

Na abertura, o Dr. João Carlos Souto destacou o compromisso da AGU com o fortalecimento do debate democrático e jurídico, reafirmando o papel da ESAGU como ponte entre o conhecimento acadêmico e a prática institucional. Ele enfatizou a importância do diálogo interinstitucional e

transnacional para a proteção da democracia nas Américas, com o objetivo de construir soluções jurídicas para fortalecer a legitimidade das eleições e a estabilidade institucional.

As contribuições dos palestrantes foram diversas e complementares:

- **Eder Quiroz Henández (Peru)** apresentou um panorama das eleições peruanas, abordando a preocupação com a integridade do processo eleitoral, o combate às *fake news*, ações educacionais contra a violência política, medidas para blindar a Justiça de interferências e soluções para impedir a compra de votos. Ele ressaltou a importância de regras claras e da autonomia dos órgãos eleitorais, defendendo que a integridade eleitoral é construída por instituições autônomas e blindadas contra pressões políticas.

- **Mayra Nieto Manga (Peru)** analisou a integridade eleitoral sob a dimensão simbólica e comunicacional, enfatizando que os órgãos eleitorais devem ser percebidos como legítimos e imparciais pela sociedade. Ela destacou a crise de confiança pública no Peru e a importância da comunicação institucional para reforçar a imagem dos órgãos eleitorais, propondo que os tribunais invistam em narrativas públicas acessíveis para disputar espaços frente à desinformação.

- **Marilda de Paula Silveira (Brasil)** fez uma robusta exposição sobre os riscos da judicialização excessiva do processo eleitoral brasileiro, alertando que o excesso de decisões judiciais pode comprometer a legitimidade democrática. Ela defendeu que a integridade eleitoral não deve ser confundida com controle excessivo, mas sim com o fortalecimento das garantias institucionais, previsibilidade e contenção de todos os atores, incluindo o Poder Judiciário. A professora elogiou os avanços tecnológicos no sistema de urnas eletrônicas, mas alertou que a democracia se sustenta na cultura institucional, no respeito ao resultado e na credibilidade dos atores.

- **João Carlos Souto** reforçou o compromisso da AGU com a defesa da democracia e o enfrentamento à desinformação, valorizando a interlocução entre o campo acadêmico, a Advocacia Pública e o Judiciário. Ele mencionou a importância de estudos comparados na América Latina e o posicionamento da AGU sobre a regulação das redes.

- **Adenir Teixeira Peres Júnior** elogiou o processo eleitoral brasileiro e defendeu a imparcialidade da Justiça Eleitoral,

destacando o uso da tecnologia no combate à desinformação.

- **Allan Titonelli** fez um histórico dos debates do Grupo, ressaltando a necessidade de garantir a neutralidade das redes sociais como principal meio de comunicação política e eleitoral, dada a tendência dos algoritmos.

- **Artur Orlando de Albuquerque da Costa Lins** reforçou a importância da integração entre escolas de governo e instituições acadêmicas para o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas.

- **Danyelle da Silva Galvão** problematizou os limites da atuação do Judiciário Eleitoral em contextos de polarização, abordando propaganda antecipada e o poder regulamentar.

- **Dinah Lima** destacou a relevância do debate sobre integridade eleitoral nas Américas no cenário político nacional e internacional.

- **Guilherme Pupe** apontou a riqueza dos debates e sugeriu a publicação de um livro com as contribuições, comprometendo-se a levar as propostas para o TRE/DF.

- **Ilton Norberto Robl Filho** comparou o voto eletrônico no Brasil e nas Américas, abordando os desafios da desinformação e a importância da defesa da soberania nacional frente às *big techs* estrangeiras, além da liberdade de expressão.

- **Márcio Vieira** refletiu sobre a integridade como valor institucional, a previsibilidade das decisões e os limites à liberdade de expressão, alertando contra soluções judiciais ad hoc.

- **Paulo Roberto Machado** reforçou o papel do corpo técnico das instituições eleitorais e a necessidade de intervenção institucional no combate à desinformação.

- **Rafael Mota** defendeu a atuação ética e pedagógica da magistratura eleitoral, destacando a importância da linguagem e postura dos juízes.

- **Rodrigo Maia** alertou para os riscos da desinformação e defendeu a atuação coordenada entre Judiciário, Ministério Público e sociedade civil para preservar a confiança no sistema eleitoral.

- **Thiago de Pádua** ressaltou a relevância de ouvir professores estrangeiros e questionou os limites do poder regulamentar da Justiça Eleitoral em um cenário político conflituoso.

Os debates também abordaram a crise política peruana como exemplo de enfraquecimento democrático, a importância de proteger o processo eleitoral de interesses partidários, a relação da integridade democrática com a filosofia do Direito e a teoria da legitimidade, e o papel das universidades e operadores do Direito na contenção de discursos autoritários.

Entre os encaminhamentos finais, deliberou-se pela publicação com as contribuições realizadas até o momento e a realização de um congresso em Lima no próximo ano, reforçando o caráter internacional e propositivo do Grupo de Pesquisa.

Quarta Reunião: Missão Eleitoral no Chile – Diálogo Latino-Americano e Observação Presencial

A quarta reunião do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas" transcendeu as fronteiras nacionais, configurando-se como uma produtiva missão eleitoral no Chile. Realizada em 14 de novembro de 2025, às vésperas do primeiro turno da eleição presidencial chilena, o evento transformou Santiago no epicentro de uma análise jurídica e política aprofundada sobre os desafios contemporâneos da representação popular na América Latina.

A missão foi fruto de uma importante parceria entre a ESAGU, o Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) da Universidad de Santiago de Chile (USACH), a Embaixada do Brasil em Santiago e o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

Mesa de Abertura e Seminário Internacional: A cerimônia de abertura contou com a presença do Embaixador do Brasil no Chile, Paulo Roberto Soares Pacheco, que elogiou a iniciativa e destacou a resiliência democrática de ambos os países frente à desinformação e à polarização. O Diretor-Geral da ESAGU e Coordenador Acadêmico do Grupo de Pesquisa, Dr. João Carlos Souto (participando virtualmente), enfatizou o papel estratégico da AGU na defesa da democracia e a importância do debate qualificado. O Dr. Allan Titonelli Nunes, Coordenador-Geral de Formação e Educação Continuada da ESAGU e Coordenador Executivo, sublinhou o papel ativo do Brasil na defesa institucional e enalteceu o exemplo de maturidade democrática do Chile.

O seminário "Democracia na América Latina e a Eleição Presidencial do Chile" reuniu renomados especialistas. O painel principal, intitulado

"Os Desafios da Democracia na América Latina e o Caribe no Contexto da Eleição Presidencial no Chile", contou com as exposições da Dra. Carolina Segovia Arancibia (Professora da Universidade Católica do Chile), do Dr. Raúl Elgueta Rosas (Professor da Universidade do Chile), da Dra. Elian Araújo (Presidente da Comissão de Direito da Integração do IAB) e do Dr. Joelson Dias (ex-Ministro do TSE). A relevância do tema atraiu ampla participação, incluindo professores do Chile, do Brasil e da Argentina, demonstrando o interesse continental pela integridade democrática.

Reunião do Grupo de Pesquisa e Debates Aprofundados: A reunião do Grupo de Pesquisa, coordenada pelo Dr. Allan Titonelli Nunes, aprofundou os debates sobre os desafios da democracia na América Latina. O Conselheiro da Embaixada do Brasil em Santiago, Rodrigo de Macedo Pinto, apresentou cenários da eleição chilena, discutindo a moderação de discursos, o impacto do voto obrigatório e a incerteza do eleitorado volátil. Ele destacou que, ao contrário das eleições brasileiras recentes, não foram identificados muitos casos relevantes de *fake news* no debate político local, embora tenha havido um confronto entre candidatas da direita sobre a difusão de informações falsas, que foi formalmente encerrado com um pedido de desculpas.

O Dr. Leonardo Spencer Oliveira Freitas, Desembargador do TRE-MG, questionou a moderação do discurso político e a percepção de maturidade política no Chile, comparando-a a outros contextos. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto explicou que o candidato José Antonio Kast, por exemplo, moderou seu discurso de costumes para focar em segurança, buscando ampliar sua base de apoio.

O Dr. Renato Coelho, Desembargador do TRE/DF, ponderou sobre a transição do voto voluntário para o obrigatório no Chile e seus possíveis impactos no comportamento do eleitorado. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto ressaltou a incerteza gerada por um eleitorado mais amplo e volátil, que não se identifica necessariamente com a esquerda ou a direita, tornando as pesquisas de opinião mais desafiadoras.

Os participantes Wederson Advíncula Siqueira, Joelson Dias e Bruno Rangel discutiram a percepção de maior maturidade política no Chile, questionando se, mesmo com extremos ideológicos, há um respeito mútuo às regras básicas. Eles também levantaram a preocupação global com o uso de *fake news* e internet para induzir o eleitorado, especialmente a massa indecisa. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto reiterou a baixa incidência de *fake news* significativas no Chile e a ausência de regulação consolidada sobre o tema, além de notar o baixo volume de propaganda eleitoral tradicional.

Sidney Sá das Neves, Coordenador-Geral da ABRADEP, indagou sobre a percepção crescente da influência do crime organizado nas eleições

chilenas, especialmente em relação ao financiamento ilegal de campanhas e à coerção de eleitores. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto e o Professor Dr. Juan Pablo Vásquez Bustamante (USACH) confirmaram o aumento da criminalidade e da percepção de insegurança, mas afirmaram não haver evidências claras de influência direta de organizações criminosas na integridade das eleições ou na coerção do voto.

Sérgio Sant'Anna, membro do IAB, traçou paralelos entre as construções democráticas chilena, argentina e brasileira, questionando se o eleitorado chileno valoriza mais a estabilidade. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto destacou a moderação política histórica do Chile, com alternância de governo entre partidos moderados, embora reconheça o surgimento de candidatos com propostas que se afastam desse consenso.

O Dr. Joelson Dias, ex-Ministro do TSE, abordou a relevância da participação feminina, violência de gênero, questões étnico-raciais, voto de imigrantes e pessoas com deficiência, além da prestação de contas de campanha no Chile. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto esclareceu que a exigência de residência de cinco anos para imigrantes votarem não mudou, apesar do debate político sobre o tema.

Waldemir Higino Faria Paz, membro do Grupo de Pesquisa da ESAGU, resumiu os desafios identificados pelo grupo, como ecossistemas de desinformação, algoritmos e ausência de regulação específica, propondo uma agenda democrática latino-americana com foco em transparência algorítmica, educação midiática e cooperação interinstitucional. Ele questionou a existência de evidências de menor impacto de *fake news* no Chile, tratativas para regulação e também de um órgão semelhante à Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD) da AGU. O Conselheiro Rodrigo de Macedo Pinto confirmou a necessidade de avançar na regulação digital, mas apontou a falta de movimentos internos significativos no Chile, destacando as campanhas de letramento digital do Servicio Electoral de Chile (SERVEL).

A Dra. Lídia de Abreu Carvalho, Magistrada do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJ/AM) e Presidente do Código de Organização Judiciária (COJE), apresentou a experiência das ouvidorias eleitorais brasileiras como instrumentos de prevenção de crises de legitimidade e promoção da inclusão, sugerindo políticas públicas articuladas para o enfrentamento da desinformação.

Visitas Técnicas e Acompanhamento Eleitoral: A programação da missão incluiu atividades essenciais para o intercâmbio de experiências e a observação prática:

- Visita à Embaixada do Brasil em Santiago: Para alinhamento e contextualização política.

- Visita técnica ao SERVEL: Órgão administrativo autônomo responsável pela organização das eleições chilenas, onde a comitiva pôde conhecer o funcionamento do sistema eleitoral.
- Acompanhamento *in loco* do pleito presidencial: No domingo, 16 de novembro, a comitiva brasileira visitou seções eleitorais para observar o processo de abertura, o desenrolar do dia da eleição, o encerramento das urnas e o início da apuração dos votos.

Participantes da Missão Eleitoral no Chile: A comitiva brasileira que participou presencialmente da missão eleitoral no Chile foi composta por: Allan Titonelli Nunes, Bruno Bodart, Bruno Rangel, Elian Araújo, Joelson Dias, Leonardo Spencer, Lidia de Abreu Carvalho, Renato Coelho, Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna, Sidney Neves, Waldemir Higino Faria Paz e Wederson Advíncula Siqueira.

Essa missão reforçou o compromisso do Grupo de Pesquisa com a cooperação internacional e a troca de experiências, consolidando a ESAGU como um ator relevante no debate sobre a integridade eleitoral e a defesa das instituições nas Américas.

Considerações Finais: O Legado do Diálogo e as Perspectivas para a Integridade Democrática

A jornada do Grupo de Pesquisa "Processo Eleitoral e Integridade das Eleições nas Américas", ao longo de suas quatro reuniões – no Rio de Janeiro, em Brasília, em São Paulo e no Chile –, representou um esforço contínuo e multifacetado para aprofundar o debate sobre os desafios e as soluções para a defesa da integridade eleitoral e democrática na região. Cada encontro, com suas particularidades e focos temáticos, contribuiu para a construção de um panorama abrangente e crítico sobre a integridade eleitoral, a desinformação, o papel das instituições e a participação cidadã.

Ao longo desses encontros, o Grupo de Pesquisa teve a satisfação de receber diversas contribuições em formato de artigos, que enriqueceram substancialmente as discussões e consolidaram o conhecimento produzido. Alguns desses textos, frutos da expertise de renomados juristas, acadêmicos e operadores do Direito, formam a base desta obra e refletem a pluralidade de perspectivas e a profundidade analítica que caracterizam o trabalho desenvolvido.

A relevância das discussões e das propostas elaboradas pelo Grupo transcendeu o âmbito interno, gerando importantes encaminhamentos

institucionais. As contribuições foram formalmente compartilhadas com atores-chave no cenário político e jurídico brasileiro, como o Senador Marcelo Castro, relator do novo Código Eleitoral (PLP n. 112/2021), visando subsidiar a construção de uma legislação mais robusta e adaptada aos desafios contemporâneos. Da mesma forma, o Senador Carlos Viana, que apresentou uma proposta legislativa correlata aos temas do grupo (PL n. 295/2025, sobre a monetização de perfis de políticos em redes sociais), também recebeu as análises e sugestões do Grupo de Pesquisa.

Adicionalmente, as informações e os estudos foram compartilhados com o Observatório da Democracia da AGU e a PNDD, fortalecendo a sinergia entre as iniciativas da AGU na defesa do Estado Democrático de Direito. Da mesma forma, com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na pessoa do Ministro Cristiano Zanin, Diretor da Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE), reforçou-se a cooperação com a Justiça Eleitoral e o compromisso com a disseminação de boas práticas e o aprimoramento contínuo do sistema eleitoral brasileiro.

Essas ações demonstram o impacto prático e a vocação propositiva do Grupo de Pesquisa, que não se limitou à reflexão teórica, mas buscou ativamente influenciar e qualificar o debate público e a formulação de políticas e leis. As discussões e os artigos compilados nesta obra representam, portanto, um legado valioso e um convite permanente à vigilância e ao engajamento na construção de democracias cada vez mais sólidas, transparentes e resilientes em toda a América.

Acesse Online