

# Revista do TRE-RS

Ano 27, n. 52

Julho/Dezembro de 2024

## **Eleições Globais 2024: Democracia, Participação e Desafios Históricos**



TRE-RS



Escola Judiciária Eleitoral  
Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto

# Revista do TRE-RS

*Eleições Globais 2024: Democracia,  
Participação e Desafios Históricos*

Ano 27, n. 52

Julho/Dezembro de 2024



Revista do TRE-RS / Tribunal Regional Eleitoral, Rio Grande do Sul. - Vol. 1,  
n. 1 (set./dez. 1996)- . - Porto Alegre: TRE-RS, 1996- .  
v. ; 21 cm.

Semestral, 2011- .  
Quadrimestral, 1996-2010.  
ISSN 1806-3497

1. Direito Eleitoral - Periódicos. I. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral  
(RS)

CDU 342.8(816.5) (05)

Responsável pela Ficha Catalográfica: Liliane P. Santa Helena - CRB 10/2007

# **COMPOSIÇÃO DO PLENO**

## **PRESIDENTE**

Desembargador Voltaire de Lima Moraes

## **VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL**

Desembargador Mario Crespo Brum

## **DESEMBARGADORES ELEITORAIS**

Desembargadora Eleitoral Patrícia da Silveira Oliveira

Desembargador Eleitoral Volnei dos Santos Coelho

Desembargador Eleitoral Nilton Tavares da Silva

## **PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**

Doutor Claudio Dutra Fontella

## **DIRETORA-GERAL DA SECRETARIA**

Ana Gabriela de Almeida Veiga

# CONSELHO EDITORIAL

**Adisson Leal**

Doutor em Ciências Jurídico-Civis pela Universidade de Lisboa. Professor do IDP.

**André Luiz Olivier da Silva**

Doutor em Filosofia pela Unisinos. Professor da Unisinos.

**André Marengo**

Doutor em Ciência Política. Professor Titular de Ciência Política da UFRGS.

**Carlos Eduardo Dieder Reverbel**

Doutor em Direito pela UFRGS e pela USP. Professor da UFRGS.

**Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis**

Doutor em Direito pela USP. Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP-USP).

**Diogo Rais Moreira**

Doutor em Direito pela PUC-SP. Professor da FGV-SP e da Universidade Mackenzie.

**Eduardo Munhoz Svartman**

Pós-Doutor em Ciência Política pela George Washington University (EUA). Professor da UFRGS.

**Fabício Dreyer de Ávila Pozzebon**

Doutor em Direito pela PUC-RS. Professor da PUC-RS.

**Gisele Mazzoni Welsch**

Doutora em Direito pela PUC-RS. Professora universitária.

**Juliana Rodrigues Freitas**

Doutora em Direito pela UFPA/ Università di Pisa - Itália). Professora do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

**Luiz Felipe Silveira Difini**

Doutor em Direito pela UFRGS. Professor da UFRGS. Desembargador do TJ-  
-RS. Foi Presidente do TRE-RS.

**Luiz Carlos dos Santos Gonçalves**

Doutor em Direito pela PUC-SP. Procurador Regional Eleitoral junto ao TRE-SP.

**Luiz Magno Pinto Bastos Júnior**

Pós-doutor em Direitos Humanos pela Universidade McGill (Canadá). Professor da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

**Maria Lúcia Rodrigues de Freitas Moritz**

Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Professora da UFRGS.

**Marilda de Paula Silveira**

Doutora em Direito pela UFMG. Professora do IDP.

**Rafael Da Cás Maffini**

Doutor em Direito pela UFRGS. Professor da UFRGS. Juiz Substituto do TRE-  
-RS.

**Silvana Krause**

Doutora em Ciência Política pela Katholische Universität Eichstätt Ingolstadt (Alemanha). Professora da UFRGS.

## **EXPEDIENTE**

**ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL MINISTRO  
PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO - EJERS**

### **DIRETOR DA EJERS**

Desembargador Jorge Luís Dall’Agnol

### **COORDENADORA DA EJERS**

Renata Pochmann Simoni

### **SERVIDORAS E SERVIDORES DA EJERS**

Ana Lucia Dillenburg da Silveira

Cláudia Pelição Camargo Bahia

Débora do Carmo Vicente

Dione Santos de Almeida

Fabiana Guimarães dos Santos

Fabiano Augusto Leal Carneiro

Jônatas Oliveira da Costa

Rafael Fabiano Ravazolo

### **ESTAGIÁRIO**

Ruan Pablo Viana Costa

### **BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL**

Liliane Pinto Santa Helena

### **EDIÇÃO EXECUTIVA**

**SEÇÃO DE PROGRAMAS INSTITUCIONAIS**

# SUMÁRIO

<b>AUTORES DESTA EDIÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>DESINFORMAÇÃO: O QUE É, O QUE NÃO É E QUANDO</b>	
Frederico Franco Alvim	
Rodrigo López Zilio	
Volgane Oliveira Carvalho .....	15
<b>BREVES NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DA DEMOCRACIA ATENIENSE</b>	
Gustavo Bohrer Paim .....	31
<b>O DECRÉSCIMO DOS STANDARDS PROBATÓRIOS PARA A CASSAÇÃO POR FRAUDE À COTA DE GÊNERO: DO CASO DE VALENÇA/PI (RESPE 192-93) AO DE ITAIÇABA/CE (RESPE 0600392- 82) E À SÚMULA N. 73 DO TSE</b>	
Amanda Guimarães da Cunha	
Luiz Magno Pinto Bastos Junior .....	59
<b>A REGULAÇÃO DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL</b>	
Daniela Wochnicki	
Débora do Carmo Vicente .....	91
<b>EQUIDADE DE GÊNERO NA JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE DAS CONDENAÇÕES EM PROCESSOS JUDICIAIS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS NAS ELEIÇÕES DE 2022 DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL</b>	
Marília Medeiros Piantá .....	125
<b>DESINFORMAÇÃO E SEU IMPACTO EM ELEIÇÕES</b>	
Nivea da Costa Silva .....	157
<b>O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL NA GARANTIA DA INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS</b>	
Luiz Antonio de Souza Saraiva	
Wladia Fernandes da Rocha Solano .....	181

**NOVAS FERRAMENTAS DE CONSUMO DE INFORMAÇÃO E O  
DESCOMPASSO DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA**

Francieli de Campos..... 209

**ABSTENÇÃO ELEITORAL E A SAÚDE DA DEMOCRACIA:  
REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DE CAXIAS DO SUL (RS) NAS  
ELEIÇÕES DE 2024**

Fernando de Souza Ferreira..... 235

## AUTORES DESTA EDIÇÃO

### **Rodrigo López Zilio**

Mestre em Direito (Fundação Escola Superior do Ministério Público). Promotor de Justiça RS. Membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral. Professor de Direito Eleitoral. Membro da ABRADEP.

### **Frederico Franco Alvim**

Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UMSA). Mestre em Direito (UNIMEP). Doutorando em Ciência Política (ULISBOA). Assessor de Enfrentamento à Desinformação no Tribunal Superior Eleitoral. Membro fundador da ABRADEP.

### **Volgane Oliveira Carvalho**

Mestre em Direito (PUC-RS). Doutorando em Políticas Públicas (UFPI). Assessor Chefe de Juiz Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Membro da Coordenação Acadêmica da ABRADEP.

### **Gustavo Bohrer Paim**

Pós-Doutor em Ciências Jurídico-Políticas (Universidade de Lisboa). Doutor em Direito (UFRGS). Mestre em Direito (PUC/RS). Especialista em Gestão Pública (UFRGS). Doutorando em Ciência Política (UFRGS). Professor de Direito Eleitoral, Processual e Ciência Política (Unisinos).

### **Amanda Guimarães da Cunha**

Mestranda em Direitos Humanos pela UFG. Especialista em Direito Eleitoral e Ciências Penais. Servidora pública. Professora. Coordenadora de Comunicação e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Publicista nas áreas de direito sancionador, direito eleitoral e violência de gênero.

### **Luiz Magno Pinto Bastos Junior**

Doutor em Direito pela UFSC, com pós-doutorado em direitos humanos pela Universidade McGill Montreal/Canadá. Professor universitário e advogado eleitoralista. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Autor das obras “Constitucionalismo para além da Constituição: permeabilidade, diálogo e convergência” e “Direito Eleitoral Sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial”.

### **Daniela Wochnicki**

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS, com especialização em Direito Processual e mestrado em Ciência Política pela UFPel. Analista Judiciária no TRE-RS desde 2005, foi Secretária Geral do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral - IGADE (2019-2023). Tem experiência em Estudos Eleitorais e Partidos Políticos.

### **Débora do Carmo Vicente**

Mestre em Direito pela UFRGS (2015-2017), Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS, com especialização em Direito Civil e Processo Civil. Servidora pública efetiva do quadro do TRE-RS desde 2004. Coordenadora da Comissão de Participação Feminina Institucional do TRE-RS. Participou de Estágio Acadêmico na Missão Permanente do Brasil junto à ONU em Nova York, vinculada à sua pesquisa de mestrado. Membro do IGADE e ABRADEP.

### **Marília Medeiros Piantá**

Mestra em Direito (Fundação do MP-RS). Assessora Técnica no TRE-RS.

### **Nivea da Costa Silva**

Doutoranda em Filosofia do Direito pela PUC-SP, Mestre em Direitos Difusos e Coletivos, Especialista em Direito do

Consumidor, também pela PUC-SP. Advogada, Professora Universitária, autora e colaboradora em obra jurídica.

**Luiz Antonio de Souza Saraiva**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário INTA (UNINTA). Técnico em Administração pela Escola Estadual de Educação Profissional Francisca Castro de Mesquita.

**Wladia Fernandes da Rocha Solano**

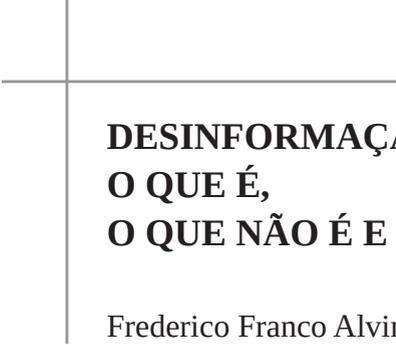
Membra do Corpo docente do Centro Universitário INTA (UNINTA). Mestra em Administração pela Universidade de Caxias do Sul. Especialista em Metodologia do Ensino da Língua Portuguesa e Literatura pela Faculdade Entre Rios do Piauí (FAERPI). Graduada em Letras-Português e Espanhol pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

**Francieli de Campos**

Advogada eleitoralista, presidente do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral. Membro consultora da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Professora coordenadora da Pós-Graduação de Direito Eleitoral da FMP.

**Fernando de Souza Ferreira**

Advogado. Especialista em Direito Eleitoral (Unisc). Graduado em Ciência Política (Uninter). Membro do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (Igade). Membro da Comissão Especial de Pleitos Eleitorais (CEPE) da OAB/RS Subseção Caxias do Sul. Ex-assessor político da Câmara Municipal de Caxias do Sul (RS).



**DESINFORMAÇÃO:  
O QUE É,  
O QUE NÃO É E QUANDO**

Frederico Franco Alvim  
Rodrigo López Zilio  
Volgane Oliveira Carvalho

Em razão da complexidade e dos efeitos sociais nocivos, a desinformação, atualmente, inspira investigações acadêmicas em todo o mundo. Atenta ao movimento, a literatura jurídica tem desenvolvido aportes de peso, particularmente no cenário nacional.

Não obstante, o tema comporta nuances ainda pouco aprofundadas na senda doutrinária, seja sobre a ótica dos valores afetados, dos elementos delineadores, dos recursos humanos e tecnológicos ou dos tipos ideais. Sem pretensão de definitividade, o presente artigo, embora breve, pretende lançar luzes sobre a discussão, propondo uma anatomia conceitual.

A história do pensamento reserva muitos capítulos à compreensão da verdade. Essa pugna intelectual originou um conjunto importante de ensaios seminais, entretanto sem lograr um consenso sólido. Ainda que existam mentiras claras e indiscutíveis, a verdade é um conceito controverso, pleno de camadas e infenso ao subjetivismo<sup>I</sup>.

Pesem os impasses, as discussões sobre a verdade apresentam pontos de intercessão que garantem a sua perspectivação em conexão com a ordenação do convívio social. Daí porque o tema pode figurar como um valor orientador da atividade legislativa, em ligação com garantias constitucionais preexistentes, como os direitos à informação e à expressão do pensamento.

Em termos diretos, “dizer a verdade é o que acontece quando um indivíduo faz o seu melhor para expor os fatos e contar uma história de uma forma direta e honesta”<sup>II</sup>, mantendo uma correspondência adequada entre o enunciado e a realidade que ele descreve<sup>III</sup>. De forma alternativa, compreende-se como verdade a qualidade das proposições que concordam com a realidade, reproduzindo, com um grau de fidelidade satisfatório, as principais circunstâncias de um fato<sup>IV</sup>.

A ausência de limites claros, obviamente, não atenua a sua importância social. Pelo contrário, o ideal da verdade sempre ocupou um lugar privilegiado na hierarquia de valores e, da mesma forma, é frequentemente apontado como uma pedra angular da democracia<sup>V</sup> e do progresso<sup>VI</sup>, tendo em tela que somente informações honestas possibilitam a formação de uma cidadania consciente e realmente apta a participar dos processos deliberativos<sup>VII</sup> em condições de tomar boas decisões<sup>VIII</sup>.

Outro ponto comum – embora não unânime – entre os estudiosos da verdade consiste em perspectivá-la como antítese da mentira<sup>IX</sup>, que, por sua vez, tende a ser compreendida como um “custo nas transações informativas” que as torna “difícultosas, intencionalmente confusas ou diretamente falsas”<sup>X</sup> e que, por tais características, conflita com pressupostos básicos da democracia eleitoral, como, v.g., a liberdade de sufrágio, a igualdade de oportunidades e o direito a informações não manipuladas, sem os quais não há falar em eleições justas, decididas a partir escolhas coletivas conscientes e lúcidas.

Ocorre que, entre verdade e mentira, existe um campo nebuloso onde jazem as *verdades aumentadas*<sup>XI</sup>, que evocam assertivas que, não sendo certas de modo absoluto, tampouco comportam uma dose prevalente de mentira. As meias-verdades fincam pé em elementos concretos que possuem aparência veraz, mas que, tomados em conjunto, assumem uma feição enganosa<sup>XII</sup>, explorando o espaço fluido entre o que os fatos são e o que o imaginário crê que poderiam ser.

Assim, é útil perceber que a verdade comporta matizes, figurando, em muitos casos, como um dado gradiente. Nessa ordem de ideias, os distintos tons de desinformação podem ser compreendidos dentro de um *continuum*, em cujos extremos se situam, de um lado, as mensagens completamente órfãs de um suporte factual e, de

outro, conteúdos parcialmente assentados em uma base acurada, mas distorcidos até um ponto em que perdem sustentação<sup>XIII</sup>.

Em casos duvidosos, a análise da intencionalidade – compreendida como o desígnio de enganar pessoas para obter ganhos políticos ou financeiros – resulta decisiva<sup>XIV</sup>, dado que, quando existente, situa as meias-verdades no campo punível das mentiras ofensivas. A ilicitude, por esse prisma, vem a lançar sempre que a distorção comunicativa comporte o propósito deliberado de desinformar, gerando engano, confusão ou intolerância<sup>XV</sup>.

Com efeito, as atividades desinformativas podem ser distinguidas, em princípio, sob o prisma volitivo: ainda que a lógica comunicativa possa ser identificada pelo desígnio de influenciar opiniões e julgamentos, produzindo um certo tipo de resultado (uma decisão, escolha, etc.), nas trocas informativas a veracidade cumpre um papel central, em função do qual o desejo de comunicar e a vontade de obter informações válidas interagem harmonicamente<sup>XVI</sup>. Com a desinformação, todavia, a ligação com a realidade fática é solenemente seccionada, subsistindo tão somente a finalidade (inescrupulosa) de ditar comportamentos, à margem da pertinência fática das narrativas inventadas. O mutualismo desaparece, dando ensejo a um estado de aproveitamento espúrio, dentro de um jogo de soma zero.

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

Leituras contemporâneas tendem a considerar todas as falsidades como ameaças potenciais com igual equivalência na guerra

contra a desinformação<sup>XVII</sup>. Sob tal perspectiva, referências genéricas à “proteção da verdade” serviriam, em tese, para justificar restrições sobre a liberdade de expressão, independentemente de uma discussão mais adequada sobre o que deve ou não ser considerado aceitável, à luz da proporcionalidade e das diretrizes libertárias que norteiam a esfera pública.

Nessa ordem de ideias, em uma dimensão paralela e complementar à exigência geral de respeito aos limites estendidos da liberdade de expressão, cumpre debater a existência de modalidades manipulativas que se aproximam, mas não necessariamente configuram casos de desinformação a convocar respostas no arco de atuação dos tribunais.

Nesse quesito, é inadequado supor “que todo conteúdo problemático, visão de mundo distorcida e delírios coletivos se equipare a *fake news* e possa ser chamado de desinformação”, em ordem a ser “expurgado de uma discussão pública que se pretende aberta e plural<sup>XVIII</sup>. Ademais, curial a consciência de que “a atualização individualizada é pouco eficaz no mundo digital”, seja pela dificuldade de garantir que os conteúdos excluídos permaneçam inacessíveis à massa de usuários, seja pela impossibilidade fática de se controlar a totalidade do fluxo de informações da internet<sup>XIX</sup>.

Nesse horizonte, Aline Osorio argumenta que a intervenção judicial – somente se justifica, em tese, quando a desinformação resulte: a) difundida de forma intencional, artificial ou massiva; b) disseminada em conexão com discursos odiosos ou violentos, ou com a prática de outros crimes; e c) prejudicial à confiabilidade das eleições e à higidez do Estado constitucional<sup>XX</sup>.

Para além do exame dessas características – por si só garantidoras, em tese, de necessidades relacionadas com a

razoabilidade das decisões e a autocontenção judicial –, é preciso assegurar que os mandados restritivos permaneçam reservados a casos de inverdades inequívocas, tangenciando, portanto, tanto os *casos duvidosos ou limítrofes* como as *hipóteses de enunciados por natureza não submetidos ao regime da verdade factual*, assim considerada aquela “voltada para o mundo”, sendo “menos questionável” e “mais universal”, porquanto sujeita a um “critério de verificação” fundado na “percepção compartilhada”. Com essas expressões, Charaudeau resume que a verdade fática existe num contexto em que qualquer pessoa razoável, no mesmo espaço e lugar, seja capaz de perceber a mesma coisa, e a ela atribuir semelhantes significados ou características<sup>XXI</sup>.

A par dessas observações, é possível defender, esquematicamente, que o controle judicial de afirmações fraudulentas pressupõe, como condição de legitimidade, a confluência de requisitos positivos (cuja presença é exigida) e *negativos* (cuja ausência é imposta), deste modo: a) *requisitos positivos*: i) consciência da falsidade (fática ou contextual); ii) prejudicialidade expressiva; iii) alcance relevante; e iv) intencionalidade lesiva; b) *requisitos negativos*: i) ausência de dúvida objetiva ou estado de indeterminação; ii) ausência de enunciados não submetidos ao regime da verdade factual.

Em um cenário condizente com o livre mercado de ideias, inexistem razões para o cerceamento de *críticas ácidas lastreadas em premissas corretas*, tampouco para a obstrução de *afirmações errôneas não retumbantes*. Pelo mesmo raciocínio, a intenção de enganar deve ser avaliada, visto que, em muitas circunstâncias, simples *zombarias* ou *erros involuntários* não merecem atenção judicial. A desinformação, por esse prisma, não reside simplesmente em conteúdos imprecisos, mas na exposição desses conteúdos com o

afã de formar opiniões distorcidas, induzindo decisões equivocadas que favoreçam, de alguma forma, os promotores do engano<sup>XXII</sup>.

Finalmente, examina-se a intenção ou aptidão para ocasionar danos extensos de imagem, uma vez que o cerceamento da liberdade de fala não se justifica ante *acusações inócuas* ou *elocubrações banais*, arvoradas em apontamentos de fatos ou circunstâncias desimportantes ou inofensivos, ainda que inexatos. Julgamentos morais participam, naturalmente, da confrontação política, e ofensas liliputianas, porquanto inócuas e corriqueiras, não devem ser tratadas como anomalias.

Não obstante, a *consciência da falsidade* e a *intencionalidade lesiva* se articulam como um *binômio compensatório*: a convicção sincera naquilo que se afirma não elide a desinformação, quando as narrativas são objetivamente falsas e possuem grande vocação para causar opróbio ou equivocação.

Nessa ordem de ideias, conclui-se que a *desinformação punível*, teoricamente, ocorre com a conjunção da *consciência da falsidade* com a *prejudicialidade expressiva* ou, alternativamente, com a presença concomitante de *prejudicialidade expressiva* com a *intencionalidade lesiva*, nos cenários em que a falsidade derive de uma instância alucinada, presa a um autoengano duro e irreversível.

Diante dessas premissas, a atividade desinformativa vem à luz, sinteticamente, com a popularização digitalmente guiada de acusações ou insinuações político-eleitorais de essência grave, com cargas seguramente mendazes e efeitos reputacionais desgastantes. Em oposição ao que ocorre no direito de resposta – onde o rito encurtado impõe a demonstração de inverdades flagrantes, prontamente aferíveis e isentas de controvérsias -, no âmbito das AIJEs não se exigem defraudações “chapadas”, bastando que os elementos defraudadores

sejam confirmados para além da dúvida razoável, se necessário em uma análise mais vertical. Trocando em miúdos, se no direito de resposta os fatos *sabidamente* inverídicos são interpretados como *visivelmente* inverídicos, por dispensarem aprofundamentos ao nível da inteligência, na esfera do abuso de poder a *lógica da certeza* se sobrepõe à *lógica da ostensividade*, a fazer com que verdades complexas e repletas de camadas não estejam excluídas de antemão.

Logo, nesse campo particular os fatos *sabidamente* inverídicos não devem ser lidos, simplesmente, como *mentiras ostensivas*, mas como fatos *seguramente* inverídicos, independentemente do grau de raciocínio necessário à confirmação inquestionável das alegações. O juízo de verificação pode ser orientado por qualquer espécie de prova lícita, sendo particularmente valiosos, nesse tocante, estudos científicos, documentos, decisões e relatórios oficiais, assim como matérias produzidas por agências de checagem de fatos ou reportagens publicadas por (tele)jornais tradicionalmente sérios.

Reduzindo o debate às falsidades intencionais, os transtornos informacionais podem, sem prejuízo de outras modalidades, decorrer de informações falsas publicizadas com consciência da prejudicialidade e da defraudação ou, em outra vertente, de afirmações descontextualizadas difundidas com consciência da prejudicialidade e da fraude informacional. Podem, como mais, surgir de ataques direcionados a consensos fundamentais.

*A desinformação dolosa* deriva da difusão de relatos farsantes ou visões enganosas sobre personalidades ou eventos relevantes, particularmente interessantes para a geração de engajamento ou para a mobilização de opiniões políticas. Cuida-se da invenção *tout court* de fatos quase sempre negativos, supostamente vivenciados ou protagonizados, direta ou indiretamente, pelo alvo a que se quer

prejudicar (a prática de um crime ou ato socialmente reprovável, a proposição de políticas impopulares, a inserção de algoritmos maliciosos nos *softwares* de votação etc.).

Noutra dimensão, a *descontextualização dolosa* jaz de um modo geral na *falsificação*, *deslocamento* ou *supressão* do entorno explicativo de um acontecimento notável e inicialmente verdadeiro, ou, por derivação, da extração leviana de inferências falsas a partir de explicações incompletas e super enviesadas de um certo acontecimento. De forma mais objetiva, a defraudação conjuntural de um enunciado informativo pode se materializar, v.g., com: a) a transposição arguciosa de recortes de um episódio realmente ocorrido para uma moldura distinta daquela em que fora produzido; b) a supressão de elementos circunstanciais indispensáveis à sua correta compreensão; ou c) o embaralhamento de informações para dar sustento a acusações incisivas ou conclusões desonestas, tendo como resultado, em todos os casos, uma subversão significativa do correspondente sentido, assim contaminado por um modo desleal de representação, que o ressignifica como algo vexatório, ultrajante ou repulsivo.

Paralelamente, a desinformação pode surgir com o levantamento malicioso de “dúvidas” fundadas em afirmações, premissas ou dados falsos com objetivos destrutivos. O *negacionismo estratégico* assoma, assim, com o levantamento sistemático de dúvidas premeditadas, seguidamente matracadas com o fim de gerar desconfiança embotando a verdade e prejudicando a aceitação de realidades sólidas, em conexão com manifestações baseadas em suposições, conclusões ou evidências objetivamente incorretas a respeito de um tema excitante. Ao fim e ao cabo, a manipulação pode ocorrer não apenas com a *invenção* propriamente dita de fatos e versões, mas ainda com a *negação sistemática* de saberes consolidados<sup>XXIII</sup>,

visando a fomentar um estado geral de desconfiança, propício à sedimentação de “verdades” alternativas.

Dentro desse arco, a degeneração da produção discursiva pode, em nível tático, perseguir intenções distintas e igualmente nocentes. Sob esse pálio, divisam-se narrativas falsas destinadas a *confundir* (dificultando o acesso à realidade, semeando dúvidas ou saturando o mercado de ideias para gerar indecisão), assim como fraudes comunicativas destinadas a *enganar* (estampando pseudorealidades ou representações adulteradas dos fatos, que condicionam opiniões com apelo ao erro). As hipóteses descritas concernem, respectivamente, ao *efeito paralisante* e ao *efeito manipulador* da desinformação.

Quanto aos enunciados excluídos do regime próprio da verdade fática, acuse-se, em primeiro plano, que as *manifestações artísticas* – humorísticas inclusive – na medida em que não reivindicam contar a verdade, não são falsas ou verdadeiras em si. Uma vez que “a condição de falsidade está intimamente ligada à postulação factual”<sup>XXIV</sup>, descabe tachar de inverídicas as narrativas concebidas com talante claro de entretenimento saudável (*animus ludendi*), o que, obviamente, difere do uso mal intencionado do apelo humorístico, v.g. quando o *animus laedendi* viabiliza práticas de violência reputacional.

Em paralelo, as *questões religiosas*, por apelarem a saberes de distinta natureza – os “saberes de revelação” – tampouco participam da esfera estudada, notadamente porque acionam, em essência, a “potência do insondável”, dentro da qual a palavra, presa a crenças, “assume o valor de verdade última e transcendente”<sup>XXV</sup>. Seria absurdo, por esse prisma, escrutinar sob o diagrama da verdade narrativas bíblicas, ressalvados, de todo modo, casos de abuso da autoridade religiosa, como em campanhas de difusão de pânico ancoradas em narrativas falsas sobre ameaças a valores.

De mais a mais, em condições normais – i.e., excluídas as hipóteses de aplicação como armas retóricas ofensivas –, as figuras de linguagem não são escrutinadas sob a ótica em tela<sup>XXVI</sup>, exatamente porque não faria sentido, v.g., haver como mentirosas metáforas e alegorias, exceto quando manejadas com desígnios ferinos.

A maior dificuldade, sem embargo, reside na visualização dos limites demarcatórios entre a exposição de fatos e a simples emissão de opiniões políticas. Tendo por certo que, “no mundo da sociabilidade online”, as fronteiras entre “objetividades, subjetividades e potencialidades são gradualmente apagadas”<sup>XXVII</sup>, é preciso cautela para que o combate à desinformação não deságue em uma esfera refratária, excludente de pensamentos inusuais ou contrários, ainda que deficientes ou imprecisos.

Posto o que precede, opiniões falaciosas não implicam, necessariamente, manifestações desinformativas. Ao revés, tendem a não sê-lo, exceto quando deturpem maliciosamente as verdades factuais<sup>XXVIII</sup>, assentando realidades prejudiciais e inventadas. Em resumo, a discussão sobre a verdade e a mentira, embora interdita em assuntos estritamente opináveis, cem por cento subjetivos, não é impertinente quando, noutro extremo, os julgamentos pessoais suscitem fatos duros não ocorridos<sup>XXIX</sup>, em especial quando funcionem como testemunhos, repositórios de evidências ou garantidores da verdade<sup>XXX</sup>.

Haverá, por certo, cenários confusos, em especial porque a expressão do pensamento frequentemente necessita de suporte fático. A comunicação pública “nunca se dá num estado quimicamente puro e compreende, quase sempre, um elemento valorativo, ou, dito de outro modo, uma vocação para a formação de uma opinião”. Essa passagem consta de um julgado emblemático da Corte Constitucional

da Espanha (STC 6/1998), que fixa, para casos de intercorrência mista, o “critério da preponderância”, conforme o qual a sobressalência de elementos narrativos ou valorativos determinará se a hipótese versa sobre afirmação de fatos (*exercício narrativo*) ou considerações personalíssimas (*exercício opinativo*)<sup>xxxI</sup>.

Dentro desse painel, a opinião política que escapa ao controle judicial é, eminentemente, aquela desenvolvida com boa-fé, é dizer, aquela que, ainda que dotada de carga nociva ou deformada por viés ideológico, enderece impressões sobre eventos reais e mantidos no respectivo contexto, abstendo-se, ademais, de levar adiante pautas discriminatórias, antidemocráticas ou potencialmente violentas. Na outra margem, reflexões íntimas sobre fatos inventados ou descontextualizados, sobretudo quando reforçadas por um esforço de comprovação, transbordam a redoma protetiva e, assim como a incitação de caos ou ódio, podem, dentro de uma compreensão do todo constitucional, ser escrutinadas em ações eleitorais.

Em desfecho, partindo da premissa de que, em cenários complexos, as instâncias judiciais devem considerar todos os direitos, princípios e valores constitucionais em jogo para definir o devido alcance da liberdade de expressão<sup>xxxII</sup>, frise-se que a banalização da remoção de conteúdos, dado o efeito de silenciamento, é (quase) tão indesejável quanto o alastramento da fraude informacional. Consequentemente, o controle judicial, conquanto imprescindível, é de ser feito com rigor técnico e em doses homeopáticas, nem para menos, nem para mais.

## REFERÊNCIAS

- <sup>I</sup>BHASKAR, Roy. **Verdade**. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1996, p. 795.
- <sup>II</sup>MEARSHEIMER, John Joseph. **Por que os líderes mentem: toda a verdade sobre as mentiras na política internacional**. Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 33.
- <sup>III</sup>FERRATER MORA, José. **Diccionario de Filosofía**. 5. ed. Buenos Aires: Montecasino, 1964, p. 884.
- <sup>IV</sup>SCHAFF, Adam. **Historia y verdad**. Ensayo sobre la objetividad del conocimiento histórico. Barcelona, Buenos Aires, Ciudad de México: Editorial Grijalbo, 1982, p. 106.
- <sup>V</sup>KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade: notas sobre a mentira na era Trump**. Tradução de André Czarnobai e Marcela Duarte. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018, p. 19.
- <sup>VI</sup>GARRIGUES WALKER, Antonio; GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis Miguel. **El derecho a no ser engañado y cómo nos engañan y nos autoengañamos**. Pamplona: Thompson Reuters, 2020, p. 15.
- <sup>VII</sup>NARWAL, Bhawna. **Fake news in digital media**. International Conference on Advances in Computing, Communication Control and Networking (ICACCN2018), October 2018, p. 977.
- <sup>VIII</sup>LOVELESS, Matthew. Information and democracy. Fake news as an emotional weapon. In: GIUSTI, Serena; PIRAS, Elisa (eds.). **Democracy and Fake News**. Information Manipulation and Post-Truth Politics. New York: Routledge, 2021, p. 64.
- <sup>IX</sup>BEL MALLÉN, José Ignacio. **La ética informativa: un reto en la era de la posverdad**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 136.

<sup>x</sup>GARRIGUES WALKER, GONZÁLEZ DE LA GARZA, op.cit., p. 17, tradução livre.

<sup>xi</sup>IVOSKUS, Daniel. **Mentirosamente**. Cómo descubrir y combatir fake news. Buenos Aires: Go Ediciones, 2019, p. 76.

<sup>xii</sup>BEL MALLÉN, op. cit., p. 155.

<sup>xiii</sup>DI DOMENICO, Giandomenico; VISENTIN, Marco. **Fake news or true lies?** Reflections about problematic contents in marketing. International Journal of Market Research, v. 62, n. 4, July 2020, p. 410.

<sup>xiv</sup>BERTOLIN, Giorgio. Introduction: In: BERTOLIN, Giorgio (ed.). **Digital Hydra: Security Implications of False Information Online**. Riga: NATO Stratcom Centre of Excellence, 2017, p. 05.

<sup>xv</sup>IVOSKUS, Daniel. **Mentirosamente**. Cómo descubrir y combatir fake news. Buenos Aires: Go Ediciones, 2019, p. 36.

<sup>xvi</sup>OYSERMAN, Daphna; DAWSON, Andrew. Your fake news, our facts. Identity-based motivation shapes what we believe, share, and accept. In: GREIFENEDER, Rainer; JAFFÉ, Mariela E.; NEWMAN, Eryn J.; SCHWARZ, Norbert (eds.). **The Psychology of Fake News**. New York: Routledge, 2021, p. 180.

<sup>xvii</sup>SCHULDT, Lasse. Shaping the fake news discourse. Laws, electoral arenas and the emergence of truth as a public interest. In: GOMEZ, James; RAMCHARAN, Robin (eds.). **Fake news and elections in Southeast Asia**. Impact on democracy and human rights. New York, 2023, p. 16.

<sup>xviii</sup>DOURADO, Tatiana. Processos de rumores e circulação de fake News: paralelos teóricos e o caso das eleições 2020 do Brasil. In: **Impactos das eleições 2020 e da pandemia no Brasil**. Cadernos Adenauer, Ano XXII, 2021, n. 1, p. 39.

<sup>XXIX</sup>OSORIO, Aline. **Direito Eleitoral e liberdade de expressão**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 226.

<sup>XX</sup>OSORIO, op. cit., ibidem.

<sup>XXI</sup>CHARAUDEAU, Patrick. **A manipulação da verdade**. Do triunfo da negação às sombras da pós-verdade. São Paulo: Contexto, 2022.

<sup>XXII</sup>BEL MALLÉN, op. cit., p. 258.

<sup>XXIII</sup>CHARAUDEAU, op. cit., p. 135.

<sup>XXIV</sup>DOURADO, op. cit., p. 38.

<sup>XXV</sup>CHARAUDEAU, op. cit., p. 41.

<sup>XXVI</sup>SCHNEIDER, Marco. **A era da desinformação**. Pós-verdade, fake news e outras armadilhas. Rio de Janeiro: Garamond, 2022, p. 25.

<sup>XXVII</sup>VAN DJICK, citado por PRADO, Magaly. **Fake news e inteligência artificial**. O poder dos algoritmos na guerra da desinformação. São Paulo: Edições 70, 2022, p. 166-167.

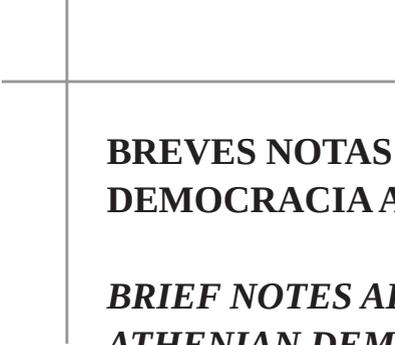
<sup>XXVIII</sup>ARENDT, citada por PRADO, op. cit., p. 161.

<sup>XXIX</sup>SPECTOR, Ezequiel. **Malversados**. Cómo la falacia se apoderó del debate político (y cómo volver a la lógica de la argumentación). Buenos Aires: Penguin Random House, 2018, p. 49.

<sup>XXX</sup>CHARAUDEAU, op. cit., p. 33 e 35.

<sup>XXXI</sup>URÍAS, Joaquín. **Principios de derecho de la información**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2014, p. 56.

<sup>xxxii</sup>CAMACHO OCHOA, Ernesto. **Propaganda política y Electoral**. In: DE LA MATA PIZANA, Felipe; COELLO GARCÉS, Clicerio (coords.). Tratado de Derecho Electoral. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2018, p. 175.



**BREVES NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DA  
DEMOCRACIA ATENIENSE**

***BRIEF NOTES ABOUT THE HISTORY OF  
ATHENIAN DEMOCRACY***

Gustavo Bohrer Paim

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo fazer uma breve análise histórica da democracia ateniense, também conhecida como democracia clássica ou direta. Por meio de pesquisa bibliográfica, será analisada a origem do sistema democrático de governo, sua construção histórica, as críticas enfrentadas e seu ocaso com a conquista de Atenas pelos macedônios. Forma de governo que possui inegável supremacia sobre todas as demais na contemporaneidade, a democracia, em sua versão clássica, teve vida curta e acidentada, retornando muitos séculos depois em sua vertente representativa. Nesses dois séculos de existência, a democracia ateniense enfrentou duros questionamentos, tendo em Platão seu principal crítico. Todavia, mesmo com seu longo desaparecimento e com sua história impactada por crises e contestações, restou consagrada uma palavra que, por mais polissêmico que seja o seu significado, é desejada por todos os povos que se pretendem livres e que não abrem mão da escolha de seus governantes e dos desígnios de seus Estados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia; Democracia direta; Democracia ateniense; Atenas; História.

**ABSTRACT:** This article aims to provide a brief historical analysis of Athenian democracy, also known as classical or direct democracy. Through bibliographical research, will be analyzed the origin of the democratic system of government, its historical construction, the criticisms faced and its decline with the conquest of Athens by the Macedonians. A form of government that has undeniable supremacy over all others in contemporary times, democracy, in its classical version, had a short and eventful life, returning many centuries later in its representative form. In these two centuries of existence, Athenian democracy faced harsh questions, with Plato being its main critic. However, even with its long disappearance and its history impacted by crises and disputes, a word remained consecrated which, however polysemic its meaning, is desired by all peoples who want to be free and who do not give up choosing their rulers and the designs of their States.

**KEY-WORDS:** Democracy; Direct democracy; Athenian democracy; Athens; History.

## 1 INTRODUÇÃO

Para começo de conversa, há que se desconsiderar que a democracia possui origem e história que não são alheias a questionamentos e dissensos, até mesmo por sequer haver consenso sobre o seu significado ou os elementos que lhe são indispensáveis. Robert Dahl refere que a “democracia tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”.<sup>1</sup>

Não são poucos os questionamentos sobre a democracia, havendo muito mais dúvidas do que certezas. Afinal, qual é sua origem? A Atenas de Clístenes, mais de 2500 anos atrás? Não teria surgido antes, com exemplos de organização de tribos primitivas? Ou quem sabe, olhando com lentes mais modernas, teria surgido apenas a partir das revoluções liberais do final do século XVIII nos Estados Unidos e na França? E se pensarmos em sufrágio universal, poderia se conceber democrático um Estado que, cerca de 100 anos atrás, não admitia o voto feminino?

Nesses mais de 2500 anos, a democracia de vez em quando é discutida, questionada, enfrentando crises e suscitando dúvidas. E, “como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local”.<sup>2</sup>

De qualquer sorte, importante destacar que a democracia não é uma obra pronta e acabada, que tenha surgido e se desenvolvido com um significado unísono ou imutável, mas sim um processo de contínua mudança e adaptação. O estudo da democracia demanda a compreensão das suas incertezas e das curvas sinuosas de sua história.

---

1 DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 13.

2 DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 12-19.

Para efeitos do presente artigo, não analisaremos a moderna democracia representativa, também chamada democracia liberal, cuja origem remontaria aos governos representativos advindos das revoluções liberais americana e francesa, tampouco estudaremos seus dilemas atuais, especialmente a partir das novas tecnologias e da era das redes sociais digitais.<sup>3</sup> Centremo-nos, aqui, na democracia ateniense, sua origem e seus dois séculos de intensa existência.

Importante estudar a origem histórica da palavra *democracia*, pois, como ressalta John Dunn, é de se estranhar que esse termo, “infinidamente transliterado ou traduzido em todas as línguas modernas”, origine-se do antigo substantivo grego *demokratia*, que, quando do seu surgimento, representava uma forma particular de governo que, por quase dois mil anos, “provara-se enormemente ilegítima e quase igualmente desastrosa na prática”.<sup>4</sup>

## **2 BREVES NOTAS SOBRE A DEMOCRACIA ATENIENSE**

O estudo da democracia tem sua complexidade potencializada quando se faz um recorrido histórico de um regime que teria surgido há mais de 2500 anos. Hansen, em sua obra “Athenian democracy in the age of Demosthenes”, analisa 17 fontes da história ateniense, cronologicamente ordenadas, ricas, mas também fortuitas, a demonstrar as lacunas existentes em nosso conhecimento. Muitas fontes se perderam, como o *corpus* legislativo escrito em pedra em 403/402 a.C. e os mais de 1000 discursos que existiriam na Biblioteca

---

3 Sobre o tema, PAIM, Gustavo Bohrer. **A crise da democracia na era das redes sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

4 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 27-28.

de Alexandria.<sup>5</sup>

Mesmo que elementos tenham se perdido no curso dessa longa história e que a democracia seja permeada de registros ambivalentes, Goyard-Fabre aponta que “não é possível compreender o que a democracia é hoje [...] se não retraçarmos a genealogia atormentada dos conceitos e das categorias que sustentam seu edifício e balizaram sua história”.<sup>6</sup>

Na visão da autora, a democracia, desde a sua origem até os dias atuais, conservou “axiomas básicos e princípios diretores”, em que pese as evoluções ocorridas ao longo do tempo. Essa constância existiria tanto na “forma de um regime que, fundando a autoridade do governo no povo, garante ‘a presença dos governados no exercício do poder’”, quanto no “caráter conflituoso das paixões humanas, de tal forma que, no mesmo movimento que suscita a esperança da liberdade e da igualdade, faz pesar sobre a Cidade as ameaças da desrazão que o desejo insaciável do povo introduz na razão”.<sup>7</sup>

Pode-se atribuir a origem da palavra democracia à Grécia do período clássico, que não era um país no sentido moderno, sendo seus estados soberanos chamados de cidades-estado. Sem dúvida, Atenas foi a *polis* mais famosa e teria fundado, em 507 a.C., o sistema popular de governo que duraria aproximadamente dois séculos.<sup>8</sup>

Assim, mesmo com todas as divergências históricas, destaca-

---

5 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology.** Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 04-09.

6 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 01-10.

7 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 13.

8 DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 21. Conforme MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo.** Madrid: Alianza Editorial, 8. reimpresión, 2019, p. 23, o colapso definitivo da democracia grega teria ocorrido em 322 a. C., quando teria ocorrido seu desaparecimento.

se que foram os gregos que cunharam o termo *demokratia*, em que *demos* significava ‘povo’ e *kratos* significava ‘poder’ ou ‘governo’, traduzindo-se, etimologicamente, em poder ou governo do povo.<sup>9</sup>

Analisemos, por conseguinte, Atenas para compreender o melhor e mais significativo caso de estado governado por meio da *democracia direta*. Essa forma de governo teria sido introduzida por Clístenes, em 507 a.C., e abolida pelos macedônios quando conquistaram Atenas em 322 a. C.<sup>10</sup>

Mesmo que se atribua a Clístenes a *paternidade* da democracia, não se pode olvidar seu antecedente histórico com Sólon (e até antes dele com Drácon)<sup>11</sup> e tampouco sua consolidação com Péricles.

Para Dunn, a democracia teria surgido em Atenas, não apenas como uma luta entre nobres aristocratas e famílias pobres, mas por meio de uma “série de iniciativas políticas que reconfiguraram a geografia social e as instituições de Atenas, dotando-as de uma identidade política e um sistema de autogoverno estruturado para

---

9 Sobre a origem etimológica e, especialmente, o que se deve entender por *demos* e *kratos*, destaca-se a obra de SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: 1. O debate contemporâneo. Trad. Dimah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, p. 40-61, em que o politólogo italiano trata da democracia como o direito da maioria, com respeito à minoria.

10 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 03. Conforme DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 38-39, a democracia que teve início em Atenas “não era o que alguém nos dias atuais pudesse, em sã consciência, escolher chamar de democracia, mas foi o que, tanto quanto sabemos, pela primeira vez recebeu esse nome. Atualmente, a palavra democracia é utilizada, com não pouco atrevimento, para referir praticamente qualquer forma de governo ou deliberação”.

11 Conforme GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 15, Atenas era uma Cidade-Estado, com uma unidade política, com vigorosas “ideias de Constituição (politeia), de lei (nomos) e de jurisdição (dikè)” conquistadas com “Drácon em 621 a.C., e depois sobretudo com Sólon em 593 a.C.” Sobre Drácon e Sólon, HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 29-32.

dar expressão àquela identidade e defendê-la”. É nesse contexto que as “reformas de Sólon foram trazidas a lume antes de Atenas ter se tornado, em qualquer sentido, uma democracia”.<sup>12</sup>

Para que o terreno fosse fértil para o surgimento da democracia, as leis de Sólon, um eupátrida que foi nomeado arconte em 594 a.C., foram imprescindíveis para que se domasse a “dinâmica brutal de apropriação, o impulso de acúmulo de terra, as dívidas e a escravidão potencial entre os atenienses”, demonstrando-se como Atenas poderia ser concebida e mantida “unida como comunidade enquanto o mundo mudava ao seu redor. O que não esteve ao seu alcance foi estabelecer um mecanismo político pelo qual os atenienses pudessem agir juntos para realizar essa esperança”.<sup>13</sup>

Conforme Hansen, Sólon começou fazendo uma anistia geral, abolindo escravidão por dívidas e dando liberdade aos escravizados. Além de reformas econômicas, reformou a administração da Justiça, criando um tribunal popular chamado *Heliaia*. Das reformas de Sólon, a mais importante, pela tradição, foi a criação de um Conselho de Quatrocentos, com 100 integrantes de cada uma das classes. Por fim, Sólon realizou uma nova codificação das leis e, durante centenas de anos, “as leis de Sólon” foram o fundamento jurídico da sociedade ateniense.<sup>14</sup>

Mudanças profundas, como as introduzidas por Sólon, costumam enfrentar forte resistência. Destarte, Hansen ensina que “as reformas de Sólon tiveram o destino habitual de todos os compromissos sensatos: nenhum dos lados ficou satisfeito”. Com o passar do tempo,

---

12 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 50.

13 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 50-51.

14 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 30-32.

o *corpo de cidadãos* foi dividido em três facções concorrentes, os *homens da planície*, os *homens além das montanhas* e os *homens da costa*, todos liderados por aristocratas.<sup>15</sup>

Nesse contexto, “a iniciativa fundamental que se seguiria, marco para o início da democracia, veio quase um século depois e não sem que se experimentasse, entretentes, um conturbado período político”. E “o que o legislador fez foi refletir com clareza acerca dos desafios fundamentais de uma comunidade em particular, estabelecer uma estrutura que conferisse solução duradoura para tais problemas e defini-la a partir da mediação da lei”.<sup>16</sup>

As *leis de Sólon*, como antecedente ao surgimento da democracia, tiveram inegável relevância. Todavia, foi “Clístenes quem, em 507 a.C., trouxe a Atenas o que os atenienses a seu tempo viriam chamar de democracia”. Clístenes não é apresentado pelas fontes históricas como alguém que tenha partido “de uma concepção claramente articulada dos desafios fundamentais enfrentados por Atenas” ou que tenha cuidadosamente escolhido “a democracia como seu remédio. A bem da verdade, a democracia ainda não conhecia o seu nome”.<sup>17</sup>

Clístenes, assim como Sólon, teria reorganizado as instituições e a geografia social de Atenas com o fito de resolver problemas imediatos e viabilizar uma organização política estável para a *polis*. Para isso, Dunn refere que Clístenes “precisava ganhar poder em primeiro lugar; e a democracia, como se demonstrou, era tanto o meio inicial de fazê-lo como, posteriormente, consequência de tê-lo feito”. Segundo o autor, o

---

15 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 31-32.

16 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 51-52.

17 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 52.

que diferenciava a solução de Clístenes era o fato de estabelecer, “desde o início, uma forma de organizar a escolha política conduzindo-a para fora do grupo dos bem-nascidos e relativamente ricos e consignando-a, clara e decididamente, a todo *demos* ateniense”.<sup>18</sup>

Nesse mesmo sentido, Herótodo refere que a iniciativa de Clístenes não seria uma convicção moral ou intelectual, mas um expediente prático para conseguir apoio contra os adversários aristocráticos e seus aliados espartanos.<sup>19</sup>

Clístenes instituiu um órgão de estado, o Conselho dos Quinhentos, fundado em uma nova divisão da Ática em tribos, *ridings* e *demes*, bem como estabeleceu um novo calendário *bouléutico* baseado no ano solar, além de novas associações de culto alicerçadas nas dez tribos. A criação de um órgão de estado, que tinha esteio em uma nova divisão da Ática, o estabelecimento de um novo calendário e a introdução de novas associações de culto parecem ter servido de inspiração para a Revolução Francesa, mais de 2300 anos depois, e que, igualmente, criou uma assembleia a partir de numa nova divisão da França em oitenta e oito departamentos e mais de 500 distritos, além da ter estabelecido um calendário com novos nomes para todos os meses e introduzido uma nova religião.<sup>20</sup>

---

18 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 52.

19 HERÓTODO. **History**. Trad. A. D. Godley. Cambridge: Harvard University Press, 1922, p. 33-34. De acordo com DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 53, como o expediente funcionou, com o tempo adquiriu nome próprio, passando a ser chamado de *demokratia*, o governo do povo.

20 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 34. E, segundo o autor, tal qual ocorreria na França revolucionária, também em Atenas o novo calendário teve de ser ajustado para se adequar ao antigo calendário lunar, e as novas organizações de culto nunca tiveram sucesso, “mas o Conselho tornou-se um dos principais órgãos do Estado ao lado da Assembleia e do Tribunal Popular ao longo do período

Uma série de reformas para proteger a nova democracia dos inimigos internos e externos também foi introduzida por Clístenes, propiciando que muitos não-atenienses e até mesmo escravos libertos fossem inscritos nos novos *demes*, tornando-se assim cidadãos atenienses e firmes adeptos do novo regime. A nova divisão da Ática também foi relevante para a introdução do Conselho de Gerais (*strategoí*), que acabou se tornando o mais importante conselho de magistrados durante o século V a.C.<sup>21</sup>

Foi com Clístenes que teve origem o *ostrakismos*, procedimento que permitia um banimento de líderes por 10 anos, sem constituir um exílio penal, sem perda de *status* ou propriedades, por meio de votação que se dava com cacos de cerâmica, chamados de *ostraka*, a fim de evitar que rivalidades dividissem os povos.<sup>22</sup>

Percebe-se a importância dos antecedentes históricos de Sólon, mas não se pode negar o passo decisivo de Clístenes para o nascimento da democracia. Todavia, também não se pode tratar da instituição da democracia sem falar de Péricles, que foi reeleito por 15 anos como um dos *estrategos* de Atenas. Péricles, “na qualidade de chefe do partido democrata, a partir de 462 passou a ocupar a principal

---

clássico, sendo que a redistribuição da Ática foi a base de uma estrutura política que durou, com modificações, por mais de 700 anos”.

21 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology.** Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 34-35.

22 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology.** Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 34-35. Conforme descreve o autor, o *ostrakismos* era um processo feito em duas etapas. Todos os anos o povo votava em uma reunião da Assembleia, por votação ordinária levantando a mão, se queria um ostracismo, e se (e somente se) a votação fosse favorável, o ostracismo teria lugar cerca de dois meses depois, na Ágora. Os cidadãos iam por tribos até um recinto e lá cada um lançava um caco de cerâmica em que escrevia o nome do líder que queria ver banido. Os cacos eram contados, e se (e somente se) houvesse pelo menos 6.000, eles seriam classificados por nomes, e a pessoa cujo nome aparecesse mais vezes (por maioria simples) tinha automaticamente, dentro de dez dias, de ser banido por dez anos.

posição na Cidade-Estado” e realizou sucessivas reformas que fariam de “Atenas a Cidade-Estado na qual grande parte do povo (demos) participava efetivamente na prática dos assuntos políticos”.<sup>23</sup>

Destarte, a democracia em Atenas teve a participação de Sólon, ganhou novo vigor com as reformas de Clístenes, a partir de 507 a.C., mas teve seu século de ouro com Péricles, cuja obra institucional colocou a “Cidade-Estado ateniense, tanto no plano interno como externo, sob o signo da democracia”.<sup>24</sup>

Consoante Goyard-Fabre, a democracia foi sendo instituída por meio de lentas transformações, passando os cargos de Atenas a serem distribuídos não em razão da nobreza e da riqueza, “mas essencialmente por sorteio num povo reconhecido como soberano. Isso significa que o momento fundador da democracia consiste no movimento conflituoso que a opunha, muito naturalmente, à oligarquia”.<sup>25</sup>

No entanto, a longa Guerra do Peloponeso enfraqueceu Atenas, culminando com o fim da democracia, não pelas escolhas políticas atenienses, mas pelo poder militar estrangeiro, pelos exércitos do Reino da Macedônia.<sup>26</sup>

Nessa curta, mas intensa história democrática, desde seu nascimento em 507 a.C. até a sua derrocada em 322 a.C., a democracia sempre viveu sob o signo da ambivalência, suscitando loas entusiásticas e críticas ferozes.

---

23 GOYARD-FABRE, Simone. *O que é a democracia?* Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 19.

24 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 10. Conforme a autora, p. 18-19, “foi no século V antes de nossa era que Sólon, depois Clístenes e, sobretudo, Péricles contribuíram, com suas reformas, para instaurar na Cidade-Estado um regime democrático”.

25 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 20.

26 DUNN, John. **A história da democracia:** um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 53.

O maior alçoz da democracia ateniense foi Platão. Em sua clássica obra *A República*, o filósofo tratava a democracia como uma das formas corrompidas de governo. A aristocracia e a monarquia eram as constituições ideais para Platão, e depois viriam, em ordem decrescente, a timocracia, a oligarquia, a democracia e a tirania.<sup>27</sup>

Conforme John Dunn, “a despeito da relativamente pequena parcela de texto dedicada à democracia e seu significado, não é errado compreender *A República* como um livro contra a democracia e, ao menos parcialmente, portanto, em última instância, contra Atenas”.<sup>28</sup>

Muitas poderiam ser as razões para Platão se opor à democracia, podendo-se cogitar sua origem social aristocrática, bem como o chamado mito do rei filósofo, além, é claro, do trágico fim de seu mestre Sócrates, sentenciado por uma corte democrática a ingerir cicuta.<sup>29</sup>

Com menos ardor que Platão, mas também crítico, Aristóteles não tinha a democracia como uma das boas formas de governo. Para ele, o bom governo dos muitos seria a *politeia*, estrutura institucional diversa e mais elaborada.<sup>30</sup>

Aristóteles tinha a democracia como uma forma de governo que não visava ao bem comum. E não se pode olvidar que gerações

---

27 PLATÃO. **A república**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003, Livro VIII, p. 239-268. Muito conhecida também é a metáfora do navio, presente no Livro VI da referida obra. Claro que não se pode desconsiderar que a democracia da época era muito distinta da nossa, e não se pode olvidar da origem e das condições de Platão.

28 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 65.

29 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 65. Sobre o julgamento de Sócrates, STONE, I. F. **O julgamento de Sócrates**. Trad. Paulo Henriques Britto. São Paulo: Companhia do Bolso, 2005; PLATÃO. **O julgamento e a morte de Sócrates**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

30 ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004. O filósofo grego, em sua clássica obra *Política*, aborda, nos Livros Terceiro e Quarto, as formas de governo; no Livro Sexto, as várias formas de democracia e oligarquia; e nos Livros Sétimo e Oitavo, as melhores constituições.

de pensadores europeus posteriores beberam na fonte aristotélica, não sendo difícil entender por que evitaram a palavra, como Aristóteles ensinou, por séculos, afinal “ela (a democracia) era mal-intencionada e imoral em si mesma”.<sup>31</sup>

Goyard-Fabre sublinha que a democracia, desde o seu nascedouro, sujeitou-se a severas críticas. Na classificação das Constituições, de Platão e Aristóteles, era vista como uma das formas corrompidas, impuras.<sup>32</sup>

E não se pode olvidar que uma das razões, e talvez a principal delas, da visão crítica de Platão e de Aristóteles em relação à democracia decorria do fato de ser um sistema de governo permeável à demagogia e à influência de demagogos.

Para além de Platão e Aristóteles, durante muito tempo foi atribuída a Xenofonte uma forte crítica à democracia de Atenas pela obra “The Constitution of the Athenians”.<sup>33</sup> Em verdade, o autor da obra é desconhecido e os clássicos britânicos se referiam ao personagem como o Velho Oligarca, para quem a democracia de Atenas não era merecedora de aplausos.<sup>34</sup>

Segundo Hansen, nos primeiros anos da Guerra do Peloponeso, um ateniense desconhecido escreveu um panfleto em que descrevia o governo ateniense como o governo dos pobres e não como o governo do povo, em que o *demos* era entendido como o povo comum e não como todo o povo. Esse escrito foi falsamente atribuído a Xenofonte,

---

31 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 74-75.

32 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 97.

33 MARR, J. L.; RHODES, P.J. **The old oligarch**: The Constitution of the Athenians attributed to Xenophon. Oxford: Aris & Phillips, 2008.

34 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 43-44.

passando seu autor a ser chamado de Velho Oligarca, tendo em vista ser esse o conceito que sua obra transmitia.<sup>35</sup>

Para o Velho Oligarca, a democracia ateniense era um sistema de poder forte, mas claramente não edificante, “que sujeitava os elementos mais nobres da sociedade aos mais vis, transferia riqueza deliberadamente de um para o outro e distribuía os meios de coerção determinada e racionalmente para dar sustentação a esse fim e manter os mais nobres sob controle”.<sup>36</sup>

Todavia, nem só de críticas vivia a democracia da antiguidade. Para Dunn, o maior elogio “vem não de um poeta ou filósofo (nem mesmo de um orador profissional), mas de um grande líder político, responsável por levar Atenas a uma guerra que quase a destruiu”. Péricles teria dado “notícia de uma importante e específica cerimônia histórica que teve lugar no fim do ano 430 a.C.”. O *strategos* teria liderado Atenas “sob o convencimento periódico de uma maioria de cidadãos presentes à ocasião dos discursos que proferia. Seu poder se sustentava pela oratória”.<sup>37</sup>

Em sua obra clássica, “História da Guerra do Peloponeso”, Tucídides parece tratar Atenas como sendo, à época, governada por uma única pessoa, Péricles.<sup>38</sup> O discurso de Péricles, na Oração

---

35 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 05.

36 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 45.

37 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 39-40. Para o autor, Péricles liderou Atenas “de forma desconhecida de qualquer regime parlamentarista ou presidencialista moderno – sob o convencimento periódico de uma maioria de cidadãos presentes à ocasião dos discursos que proferia”.

38 TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Trad. Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. Salienta DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 57, que “se Péricles de alguma forma governou Atenas como indivi-

Fúnebre do primeiro ano da Guerra do Peloponeso, é encontrado na obra de Tucídides, talvez o próprio autor do discurso:

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição.<sup>39</sup>

Claro que o poder de Péricles não decorria apenas de seus discursos, mas estes eram fundamentais para a legitimação e sustentação do poder. Para Péricles, a democracia de Atenas era um meio de a cidade viver unida em liberdade política, o que enobrecia o caráter e refinava a sensibilidade de toda uma comunidade.<sup>40</sup>

Dunn refere a existência de três grandes obstáculos para compreender o que, de fato, era a realidade da democracia de Atenas. O primeiro deles é intrínseco e diz respeito às ambiguidades próprias da política, com permanente tensão entre os objetivos humanos e as consequências das ações humanas; o segundo obstáculo, o “caráter esporádico e não raro aleatório das evidências que ainda dispomos”, com alguns pontos analisados de maneira meticulosa, mas tantos outros ainda duvidosos, deixando claro um “aviso de quão fácil sempre será nos

---

duo, sem dúvida o fez unicamente sob o contínuo aval e consentimento da maioria de seus concidadãos”.

39 TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Trad. Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 109.

40 TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Trad. Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 109-114.

enganarmos acerca das fontes das nossas próprias perspectivas daquelas realidades – da razão por que as pensamos e sentimos da maneira que o fazemos”; o terceiro obstáculo “é a longa e surpreendente contínua história que nos levou a pensar tais realidades dessa forma, uma história em grande parte conduzida pela transmissão histórica desses mesmos textos”.<sup>41</sup>

Difícil então saber, com precisão, o que era a democracia ateniense, tendo em vista que mesmo para os atenienses, de seu surgimento à sua extinção, a democracia era assunto que gerava feroz contenda. “Nada poderia estar mais distante da anódina receita política que hoje parece ser a democracia [...] o ponto de discórdia dos atenienses era, evidentemente, o que acontecera em, através e por causa de sua democracia e o que seu regime, portanto, significava”.<sup>42</sup>

Para Goyard-Fabre, a democracia ateniense viveu seus dois séculos cercada de “ambiguidades e dificuldades que assolaram com maior ou menor intensidade esse tipo de governo da Cidade-Estado. Isso explica por que, desde o seu nascimento, a democracia foi alvo tanto de elogios como de críticas”.<sup>43</sup>

Mesmo com tamanha ambivalência, com elogios e críticas, importante trazer alguns elementos acerca do conteúdo da democracia da antiguidade.

Um primeiro ponto a merecer destaque era a forma de governo:

---

41 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 46-48. Para o autor, p. 49, “quando voltamos ao passado da democracia de Atenas, atravessando a densa neblina da história, e debatemos enérgica e infinitamente acerca do que de fato houve ali, em grande medida recapitulamos discussões gregas”.

42 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 49.

43 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.09.

um governo do povo, por meio de um complexo de instituições. Nesse contexto, instigante a lição de Dunn de que os cidadãos atenienses dos séculos V e IV a.C. “governavam a si mesmos em medida assustadora para os padrões atuais. O que eles entendiam por democracia (originalmente, palavra sua) era o extraordinário complexo de instituições que lhes permitia viver desse modo”. Destaca o autor que “não há população moderna que possa governar a si mesma de igual maneira”.<sup>44</sup>

Com base no regime democrático, se administrava em prol do interesse da maioria, não de uns poucos, tornando seus cidadãos iguais perante a lei e livres para competir pela “honra pública, alcançada por mérito e esforço pessoal, ou granjear a liderança da cidade a despeito de riqueza ou origem social”.<sup>45</sup>

A democracia era mais do que uma nomenclatura, mais do que uma organização institucional e de poder, era, de alguma forma, um modo de vida, uma prática de comprometimento pessoal:

A democracia para os atenienses começou (e também adquiriu seu nome) antes de a categoria trazer ou expressar qualquer valor especial ou claro. No entanto, algumas poucas décadas após o surgimento do nome, este passou a significar não só um modo de organização das instituições políticas e de poder, como também todo um modo de vida e as inspiradoras qualidades que de alguma forma o permeavam. No cerne daquele modo de vida jazia uma combinação de comprometimento pessoal em relação à comunidade de nascimento e residência e uma prática contínua de vigilante julgamento público, do qual a comunidade conscientemente dependia para sua segurança.<sup>46</sup>

---

44 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 32.

45 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 42.

46 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 42.

Um segundo ponto que merece menção versa sobre as instituições da democracia ateniense. A *eclésia* era a Assembleia do povo,<sup>47</sup> com todos os poderes; a *bulé* (Boule) era o Conselho de 500 membros pertencentes a todas as classes de cidadãos e era conhecida pela sabedoria dos pareceres;<sup>48</sup> os *estrategos* constituíam o poder executivo;<sup>49</sup> a *helieia* era um tribunal composto por seis mil cidadãos.<sup>50</sup> Assim, “cada cidadão estava intimamente implicado por essa democracia direta, pois podia participar ativamente da vida política”.<sup>51</sup>

Um terceiro ponto a ser sobrelevado era a forma de seleção dos *magistrados*, centrada especialmente em seleção pela sorte, por sorteio. Em Atenas havia uma assembleia popular (*Eclésia*), em que os cidadãos estavam autorizados a participar e que elegia alguns funcionários essenciais. O principal método de seleção era uma espécie de sorteio. Conforme Dahl, “segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo”.<sup>52</sup>

---

47 Sobre a *Eclésia*, HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology**. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 125-160.

48 Sobre o *Bulé, Boule*, ou *Conselho de 500*, HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology**. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 246-265.

49 Sobre as lideranças políticas, HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology**. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 266-287. Sobre o Conselho de Areopagos, p. 288-295.

50 Sobre a *Helieia*, HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology**. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 178-224.

51 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 10. Lembrando que mulheres, escravos e *metecos* não eram cidadãos.

52 DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 22. Sobre o sorteio como forma de escolha, sugere-se a leitura de VAN REYBROUCK, David. **Against elections**. New York: Seven Stories Press, 2018.

Mesmo na democracia clássica, na *democracia direta* de Atenas, não eram todas as decisões que tinham a participação do *povo*, havendo órgãos estabelecidos por meio de sorteio, à época tido como um instrumento mais democrático, e outros por eleição, que era visto como uma seleção mais aristocrática.<sup>53</sup> Em grande medida, a democracia ateniense estava organizada em torno do princípio da alternância, da rotação, o que fazia com que a seleção pelo sorteio fosse uma solução racional, tendo em vista que, como um número substancial de cidadãos ocupavam os cargos, poder-se-ia deixar ao acaso o acesso a eles.<sup>54</sup>

O sorteio, na democracia grega, cumpria os papéis de rotação dos cargos, de não profissionalismo político e de produção de efeito similar ao supremo princípio democrático da *isegoria*, o direito igualitário de falar na assembleia.<sup>55</sup>

E aqui, quando se fala em seleção de magistrados, seja pela sorte, seja pela eleição, se está falando em alguma forma de democracia indireta. Aliás, Aristóteles referiu um tipo de democracia em que a função da Assembleia do povo era escolher os magistrados e chamá-los para prestar contas de sua conduta no cargo, enquanto as decisões políticas eram tomadas pelos magistrados sem que o povo tivesse fala.<sup>56</sup> Assim, claro, haveria uma democracia indireta, rejeitando-se a

---

53 Tanto MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 2. Tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000, Livro II, Capítulo II, p. 22, quanto ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2005, Livro IV, Capítulo III, p. 103-104, embora por razões distintas, também definiam a escolha por sorteio (chamada, à época, de eleição por sorte) como sendo típica da democracia, enquanto a eleição era relacionada a uma seleção aristocrática.

54 MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 8. reimpressão, 2019, p.46.

55 MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 8. reimpressão, 2019, p. 58.

56 ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

noção comum de que a democracia grega era sempre direta enquanto a democracia moderna seria sempre indireta.<sup>57</sup>

Além do mais, mesmo em se tratando de uma democracia direta, havia um número reduzido do que se poderia chamar de *cidadãos plenos*, com direito de participar da Assembleia e das decisões.

Nesse sentido, Dunn refere que para muitos *atenienses* da época “a democracia naturalmente significava algo muito diferente, assim como, muito provavelmente, para muitos habitantes da Ática – escravos, mulheres, *metecos* – que nunca se tornaram cidadãos plenos”.<sup>58</sup>

A população cidadã de Atenas nunca foi muito grande. Havia cerca de 30 mil adultos homens, cidadãos plenos, de um total de aproximadamente 100 mil cidadãos, incluindo mulheres e crianças. Com o grande número de escravos, que se estimava em torno de 150 mil, e de *metecos*, estrangeiros que residiam em Atenas, Hansen conclui que “a figura de 30 mil cidadãos atenienses adultos homens representaria não mais do que 10% de toda população da Ática.”<sup>59</sup>

Assim, a amplitude da democracia era limitada, pois o povo (*demos*) soberano não era toda a população (*plèthos*) da Cidade-Estado, mas apenas aqueles que eram considerados cidadãos plenos, excluindo-se escravos, mulheres e *metecos*.<sup>60</sup>

Como se não bastasse, muitos desses cidadãos viviam “longe demais de Atenas para ir aos encontros da Assembleia com alguma

---

57 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 03.

58 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 43.

59 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 93-94.

60 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 20.

frequência”. De qualquer forma, por certo “uma maioria deles por quase 130 anos permaneceu firmemente comprometida com o notável cerne da igualdade pessoal que esses arranjos expressavam e afirmavam, derivando deles profundo orgulho”.<sup>61</sup>

Após a conquista de Atenas pela Macedônia e o desaparecimento do regime democrático em 322 a.C., há que se indagar sobre a existência ou não de um regime democrático em Roma.

De imediato, impõe-se referir que Roma não se tratava propriamente de uma democracia. Nesse sentido, Políbio, um dos grandes historiadores gregos e que se dedicou e viveu em Roma, apresentava o sistema romano como uma constituição mista, razão pela qual nem mesmo os nativos podiam afirmar, com segurança, se o regime era monarquia, aristocracia ou democracia. Aliás, o historiador referia que a autoridade dos *cônsules* indicaria se tratar de uma monarquia, o senado apontaria para uma aristocracia, e o poder do povo poderia sugerir uma democracia.<sup>62</sup>

A análise de Políbio sobre Roma, até mesmo pelo fato de que considerável parte de sua obra se perdeu, é de difícil leitura. “Parece, porém, ponto pacífico que nunca lhe tenha ocorrido que Roma, muitos séculos antes, no período que se sucedeu a ela deixar de ser uma monarquia, tivesse se tornado em algum momento uma democracia”.<sup>63</sup>

---

61 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 55-56.

62 POLIBIO. **Historias**: libros V-XV. Trad. Manuel Balasch Recort. Madrid: Gredos, 1981, p. 169, livro VI.

63 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 83. Para o autor, p. 84-86, Políbio reconhecia o valor do elemento democrático na organização da República Romana, mas esse “valor dependia exclusivamente de sua firme restrição por dois outros elementos, o aristocrático e o monárquico, que limitavam o poder de iniciativa sobre muitos assuntos, acima de tudo, no caso romano, ao Senado e aos Cônsules”. Aliás, Políbio alertava que a democracia poderia levar Roma à destruição. “A seus olhos, a democracia era o pior dos pesadelos, a ruína final do mais importante modelo histórico

Aliás, “o que o latim não nos deu foi a palavra *democracia*. E não porque *democracia* tenha sido uma palavra que os romanos não se deram ao trabalho de tomar para si”. Para além de não ser uma palavra clássica do latim, *democracia* não era “um modo de pensar romano. A palavra não dá vazão ao entendimento romano [...] da política”.<sup>64</sup>

De acordo com John Dunn,

não que a palavra latina *populus* (povo) seja uma tradução ruim para a palavra grega *demos*. Não que em nenhum sentido os romanos concebessem seu *populus* como fonte primeira da lei romana e, portanto, da autoridade política em Roma. A questão é que eles jamais conceberam um *populus* que regesse a si mesmo de forma direta, sem entraves e dentro de uma estrutura de autoridade permanentemente livre para modificar a si própria. A unidade da autoridade política nas inscrições públicas romanas (das quais restam muitas) era o Senado e o Povo de Roma [...] em tal forma [...] o Senado vinha em primeiro lugar.<sup>65</sup>

E realmente não se poderia chamar de democracia, visto que, na classificação das constituições de Aristóteles, a república poderia ser compreendida como sendo a *politeia*. Nesse sentido, a obra “Da República”, de Cícero,<sup>66</sup> faz essa tradução de *politeia* que, aliás, é o nome original da obra “A República”, de Platão.

Conforme Dunn,

*politeia* tinha a vantagem de ao menos reter suas conotações fortemente positivas – não apenas uma forma mista de governo, que de algum modo combinava o melhor da monarquia, da aristocracia e da democracia, mas uma estrutura que procurava

---

do qual qualquer europeu jamais teve conhecimento”.

64 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 80.

65 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 80.

66 CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**. Brasília: Senado Federal, 2019.

restringir a democracia de modo que dela se pudesse preservar uma versão bem-comportada.<sup>67</sup>

E o mesmo tratamento se aplica às repúblicas italianas renascentistas. As cidades italianas do Renascimento, como Veneza, Florença, Milão e outras eram inquestionavelmente cidades-estados e, nesse contexto, poderiam ser comparadas com as *polis* gregas. Mas elas eram governadas por uma monarquia ou oligarquia. A democracia surgiria apenas como uma curta digressão. Assim, elas não fornecem um paralelo histórico quando se está falando de democracia e de estado democrático.<sup>68</sup>

Goyard-Fabre apresenta as distinções entre as repúblicas da época e o governo democrático de Atenas, destacando que a *república* traria a preocupação com a *coisa pública*, um governo preocupado com o bem comum, enquanto que a democracia designaria um modo de governo e um conjunto de instituições que permitiriam o exercício do poder pelo próprio povo. Para a autora, não haveria oposição ou incompatibilidade entre os conceitos, mas não pertenceriam “ao mesmo registro: o conceito de República insere-se no registro dos fins que determinam a essência do governo; o conceito de democracia insere-se no registro das modalidades e dos instrumentos práticos do governo de um Estado”.<sup>69</sup>

Sobre as diferenças entre a *democracia pura* e a *república*, Madison, no clássico *Federalist Papers*, n. 10, aponta que na república haveria maior quantidade de cidadãos e “um governo em que está

---

67 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 88.

68 HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes**: structure, principles and ideology. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991, p. 02.

69 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 108.

presente o esquema de representação”, enquanto a democracia pura seria “uma sociedade formada por um pequeno número de cidadãos que se unem e administram pessoalmente o governo”.<sup>70</sup>

Retornando com a história da democracia, com o enfraquecimento das cidades-estados pela longa Guerra do Peloponeso, e a posterior conquista do território grego pelos macedônios, tinha fim o período clássico da história grega e a famosa forma democrática de governo.

Por mais de dois mil anos a democracia teria desaparecido. O que espanta é como a palavra democracia sobreviveu a um período tão longo, quando a maior parte do tempo as conclusões sobre ela eram negativas. Refere Dunn que a democracia ateniense “não demonstrava ser um conjunto de instituições ou técnicas de condução da vida política no qual qualquer comunidade, sob bom conselho, deveria confiar. A experiência de Atenas, sem dúvida brilhantemente mal compreendida, era de todo desfavorável”.<sup>71</sup>

Questiona o autor “por que, então, mudamos de ideia tão completamente nos últimos tempos? [...] o que jaz por trás de nossa escolha do termo *democracia* como vetor privilegiado de legitimidade e decência política mundo afora - é mais difícil de fixar”. Ao longo do tempo, os valores sobre a democracia foram sendo alterados, “passando do pejorativo à neutralidade e, então, de forma mais provisória, à irrestrita celebração”.<sup>72</sup>

Continua Dunn, referindo que o que sobreviveu da democracia

---

70 MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The federalist papers**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 52-53.

71 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 62.

72 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 75.

antiga, por longos dois mil anos que se seguiram, “não foi um conjunto de instituições ou técnicas concretas para a administração da vida política. Foi um corpo de pensamento que seus criadores certamente previram [...] como auxílio à compreensão da política”.<sup>73</sup>

Para o autor, a sobrevivência da palavra *democracia*, com origem no grego antigo, e que possui tradução em todas as línguas, “advêm menos de sua contínua capacidade de suscitar entusiasmo do que de sua utilidade em organizar o pensamento, facilitar o argumento e dar forma ao juízo”, Assim, a democracia foi a denominação adotada “para o único fundamento perante o qual aceitamos nosso pertencimento ou dependência [...] as democracias decerto são comunidades que, em geral, mais aceitamos que repudiamos. Trata-se, acima de tudo, de nosso termo de identificação política - nós, o povo”.<sup>74</sup>

A democracia, enquanto forma de governo posta em prática, teria retornado com as revoluções liberais, com características muito distintas, sofrendo inclusive forte crítica de Rousseau.<sup>75</sup> Mas isso é assunto para uma outra pesquisa.

### 3 CONCLUSÃO

A história da democracia, mesmo que vasta e de grande complexidade, possui inafastável relevância, especialmente na atual quadra histórica. Muito se fala e se escreve sobre democracia, mas

---

73 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 60.

74 DUNN, John. **A história da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 59-76. Sobre a expressão “nós, o povo” - we the people -, interessante o trocadilho que Nadia Urbinati faz com a desfiguração da democracia pelo populismo, intitulando sua obra “Me the people”.  
URBINATI, Nadia. **Me the people**: how populism transforms democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

75 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2005, Livro III, Capítulo XV, p. 91-93.

pouco se reflete sobre a sua origem.

Em geral, sobre o surgimento da democracia costuma-se meramente referir sua forma direta e sua origem grega. Todavia, aos seus antecedentes históricos, desenvolvimento, razoavelmente curta duração e fim, enquanto democracia clássica ou ateniense, poucas páginas são dedicadas.

Claro que a riqueza e profundidade do tema demandariam muito mais do que comporta um artigo com as naturais e necessárias limitações editoriais. De qualquer sorte, espero ter trazido elementos e curiosidades históricas que sejam capazes de aguçar o interesse do leitor, a fim de fomentar a busca por mais conhecimento sobre o objeto de pesquisa.

A democracia é o sistema de governo que, atualmente, possui hegemonia sobre todos os demais. Todavia, ainda assim a imensa maioria dos cidadãos não vive em regimes democráticos<sup>76</sup> e, mesmo os que vivem, costumam não estar satisfeitos com a *sua* democracia.<sup>77</sup> Esses argumentos parecem ser suficientes para se demonstrar a necessidade de cuidarmos de forma zelosa desse patrimônio da humanidade. Para preservar no presente e evoluir no futuro, necessário compreender o passado.

---

76 Sobre o tema, sugere-se a leitura dos relatórios do V-DEM. Disponível em: [https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem\\_dr2024\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf). Acesso em 06/01/2025.

77 Disponível em <https://www.cam.ac.uk/stories/dissatisfactiondemocracy>. Acesso em 06/01/2025.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**. Brasília: Senado Federal, 2019.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUNN, John. **A história da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo**. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é a democracia?** Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HANSEN, Mogens Herman. **Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology**. Transl. J. A. Crook. Oxford: Blackwell, 1991.

HERÓTODO. **History**. Trad. A. D. Godley. Cambridge: Harvard University Press, 1922.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The federalist papers**. New York: Oxford University Press, 2008.

MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 8. reimpressão, 2019.

MARR, J. L.; RHODES, P.J. **The old oligarch: The Constitution of the Athenians attributed to Xenophon**. Oxford: Aris & Phillips, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 2. Tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PAIM, Gustavo Bohrer. **A crise da democracia na era das redes sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

PLATÃO. **A república**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

POLIBIO. **Historias**: libros V-XV. Trad. Manuel Balasch Recort. Madrid: Gredos, 1981.

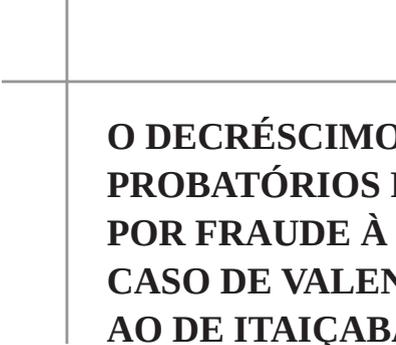
ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: 1. O debate contemporâneo. Trad. Dimah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Trad. Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

URBINATI, Nadia. **Me the people**: how populism transforms democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

VAN REYBROUCK, David. **Against elections**. New York: Seven Stories Press, 2018.



**O DECRÉSCIMO DOS STANDARDS  
PROBATÓRIOS PARA A CASSAÇÃO  
POR FRAUDE À COTA DE GÊNERO: DO  
CASO DE VALENÇA/PI (RESPE 192-93)  
AO DE ITAIÇABA/CE (RESPE 0600392-82)  
E À SÚMULA N. 73 DO TSE**

Amanda Guimarães da Cunha  
Luiz Magno Pinto Bastos Junior

**RESUMO:** Partindo-se da premissa que as punições aplicadas por fraude à cota de gênero, inserida no art. 10, §3º, da Lei 9.504/97, é manifestação do exercício do *jus puniendi* estatal, qualificado como direito eleitoral sancionador, este trabalho teve como objetivo analisar o nível de *standard* probatório exigido para a caracterização do ilícito desde o Caso de Valença do Piauí/PI (REspE 193-92), passando pela cassação dos candidatos eleitos para a Câmara Municipal de Itaiçaba/CE (REspE 0600392-82), até chegar nos parâmetros solidificados na recente Súmula 73/TSE. Chegou-se à conclusão inequívoca de que houve um decréscimo significativo no nível de robustez de prova exigido para configuração da fraude e a consequente imposição das sanções. A tarificação probatória passou a considerar os antes elementos tidos como meros indicadores (identidade e/ou semelhança das contas de campanha; concorrência simultânea de familiares para o mesmo cargo; ausência de propaganda eleitoral e de gastos relacionados; e ausência de votação ou votação inexpressiva) como pressupostos, evoluindo para uma verdadeira “presunção da fraude”, numa substancial malversação das regras do devido processo legal. Além disso, que somente um deles, nos termos da nova súmula, poderia ensejar a fraude. A superveniência de decisões judiciais que cassam candidatos e candidatas eleitas por ofensa à cota de gênero com critérios que flexibilizam dessa forma o *standard* probatório traz consequências desestabilizadoras para a democracia, o que está a exigir uma reflexão crítica sobre as premissas teóricas (e suas consequências) que remontam ao emblemático caso de José de Freitas (REspE 1-49).

**PALAVRAS-CHAVE:** Cota de gênero; fraude à lei; direito eleitoral sancionador; *standards* probatórios; devido processo legal.

**ABSTRACT:** Based on the premise that the punishments applied for fraud against the gender quota, inserted in art. 10, §3, of Law 9.504/97, is a manifestation of the exercise of the state’s *jus puniendi*, qualified as electoral sanctioning right, this work aimed to analyze the level of *standard* evidence required to characterize the illicit act from the Case of Valença do Piauí/PI (REspE 193-92), through the cassation of the candidates elected to the City Council of Itaiçaba/

CE (REspE 0600392-82), to the parameters solidified in the recent Precedent 73/TSE. There was an unequivocal conclusion that there was a significant decrease in the level of robust evidence required to establish fraud and the consequent imposition of sanctions. The evidential pricing has come to consider the elements that were previously considered mere indicators (identity and/or similarity of campaign accounts; simultaneous competition of family members for the same position; absence of electoral propaganda and related spending; and absence of voting or insignificant voting) as presuppositions, evolving into a true “*presumption of fraud*”, in a substantial misuse of the rules of due process of law. Furthermore, only one of them, under the terms of the new precedent, could give rise to fraud. The supervening of court rulings that disqualify male and female candidates elected for violating the gender quota with criteria that make the *standard* of proof more flexible in this way has destabilizing consequences for democracy, which calls for a critical reflection on the theoretical premises (and their consequences) that go back to the emblematic case of José de Freitas (REspE 1-49).

**KEY-WORDS:** Gender quota; fraud against law; electoral sanctioning right; *standards* evidence; due process of law.

## INTRODUÇÃO

Desde a implementação da cota de gênero de candidaturas femininas inseridas no § 3º do art. 10 da Lei 9.504/97 (Lei n. 12.034/09), os partidos políticos passaram a ter que lançar, no mínimo, 30% de candidaturas femininas nas eleições para os cargos proporcionais. Apesar desta norma apresentar-se como de observância compulsória, reforçando o compromisso de enfrentamento da sub-representação feminina na política, ela não contou com adequados mecanismos de *enforcement*, quer seja por meio da instituição de estímulos positivos, quer seja com a instituição de sanções decorrentes de sua não-implementação.

Fundadas na ideia de que o processo de registro das candidaturas apresentado pelo partido/coligação enseja a prolação de uma decisão definitiva (sobre a legitimidade dos atos partidários de escolha das candidaturas a serem inscritas no pleito), muitas agremiações começaram a inscrever candidaturas femininas tão-somente para permitir que mais candidaturas masculinas fossem lançadas.

Os mais diferentes expedientes foram utilizados para arregimentar candidaturas que, em verdade, eram uma não-candidatura, quais sejam: a indicação de esposas/mães/filhas de candidatos, o registro de funcionárias dos diretórios, a contratação de mulheres-candidatas (mediante recompensa em dinheiro) e, inclusive, a inscrição de mulheres que sequer sabiam estarem candidatas. E, neste íterim, o Parlamento permanecia em silêncio eloquente.

Ante esse estado de coisas, a Justiça Eleitoral pretendeu preencher esta lacuna, mediante a reinterpretação do conceito de

fraude, com a construção da chamada fraude à cota de gênero. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a admitir primeiro o processamento de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e, depois, da própria Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)<sup>1</sup> para apurar tais condutas que demonstrariam descompasso evidente com os propósitos da lei.

A política judiciária fixada, em que pese afigurar-se legítima (sob o ponto de vista da busca pela concretização da política afirmativa), tem acarretado uma série de problemas e perplexidades, especialmente no tocante aos parâmetros a serem adotados pela autoridade judicial na configuração do ilícito e definição do alcance da sanção imputada à agremiação partidária (e, por conseguinte, dos candidatos por ela registrados, na condição de beneficiários da fraude).

A delimitação do alcance da sanção aplicada foi firmada no paradigmático precedente de Valença do Piauí (REspE n. 193-92, p. 04.10.19) e recentemente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de caráter vinculante (ADI n. 6338/DF, Rel. Min. Rosa Weber, p. 07.06.2023). A partir de então, tem-se por definitivo o entendimento fixado de que todos os candidatos (inclusive candidatas mulheres beneficiárias da política afirmativa), mesmo que não haja qualquer indício sobre sua participação direta ou anuência com a fraude reconhecida, devem sofrer as consequências da invalidação do DRAP que infirma a legitimidade do registro de candidatura de todos os candidatos registrados pela agremiação.

Com isso, estabeleceu-se uma fórmula de responsabilização objetiva de todos (e todas!) candidatos inscritos pela agremiação

---

1 Fixados nos paradigmáticos Casos José de Freitas/PI (RESPE 1-49) e Valença/PI (RESPE 193-92), respectivamente e sucessivamente.

partidária, dispensando-se qualquer análise sobre o elemento subjetivo daqueles que sofrem as consequências da imposição da sanção. Desta forma, até mesmo mulheres legitimamente eleitas têm sido cassadas, acarretando, por mais paradoxal que possa parecer, situações em que o reconhecimento da fraude resulta em efetiva diminuição da representatividade feminina. Trata-se de um verdadeiro contrassenso que vai de encontro à política afirmativa que se pretende conferir efetividade.

Não obstante, a Justiça Eleitoral tem ampliado ainda mais o espectro punitivo nestes processos de cassação, o que pode ser observado a partir do decréscimo do nível de exigência probatória para a própria caracterização da fraude. Antes, parâmetros como a ausência ou votação diminuta, a ausência de campanha e despesas eleitorais reduzidas, tidos como indicativos de fraude, agora foram elevados ao patamar de provas inequívocas (*jures et de jure*).

Diante de tal cenário, na esteira de estudos anteriores<sup>2</sup>, este trabalho adota como método de investigação dedutivo, em face do qual a análise sobre a extensão de aplicação da sanção pela fraude à cota de gênero se insere no âmbito do *direito eleitoral sancionador* e, como tal, exige a estrita observância do devido processo legal, que se expressa, entre outras garantias, na necessidade de prova robusta para imputação de responsabilização. Ou seja, na impossibilidade, considerando-se tratar de imposição de sanção que restringe direitos políticos fundamentais e a própria soberania popular, de uso de presunções como elementos de prova.

---

2 CUNHA, A. G. da; BASTOS JÚNIOR, L. M. P. **Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57–84, 2020. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5> Acesso em: 30 ago. 2023.

O objetivo central do artigo consiste em avaliar em que medida a evolução da jurisprudência do TSE tem importado em um (desproporcional e ilegal) decréscimo dos *standards* probatórios, sobretudo a partir do REspE 0600392-82 de Itaiçaba no Ceará (publ. 18.05.2023).

Para tanto, na primeira sessão, será demonstrado que houve um decréscimo nos *standards* probatórios para a comprovação da fraude à cota de gênero, desde o precedente sobre o mérito das fraudes às cotas de gênero inaugurado pelo RESPE 193-92/PI, até os argumentos invocados no REspE 0600392-82 e materializados na nova Súmula 73 do TSE, o que colide frontalmente com os princípios de direito sancionador.

Na seção seguinte, é analisada especificamente a legitimidade das decisões proferidas e, tendo em vista o seu enquadramento como direito eleitoral sancionador, defende-se que as mesmas, com o sentido que lhes é atribuído neste artigo, afrontam ao devido processo legal.

Nas conclusões, enfrenta-se e se desconstrói o argumento de que a referida decisão promove a ação afirmativa em prol da maior participação das mulheres na política. Ainda, são sintetizadas as conclusões parciais discutidas no trabalho, chamando a atenção para o fato de que, em se tratando de direito sancionador, deve-se assegurar aos sancionados (e, em especial, às sancionadas) um conjunto de garantias de defesa e de limites para imposição da responsabilidade eleitoral.

Isso porque jamais se pode perder de vista que a declaração de fraude à cota de gênero (e a cassação dos mandatos respectivos) representa inegavelmente uma faceta do exercício do *jus puniendi* estatal.

## **1 STANDARDS DE PROVA NAS CASSAÇÕES POR FRAUDE À COTA DE GÊNERO: DO CASO VALENÇA DO PIAUÍ-PI (RESPE 192-93) AO CASO ITAIÇABA/CE (RESPE 0600392-82) E À SÚMULA 73 DO TSE**

A admissibilidade do processamento de ações destinadas à configuração da fraude à cota de gênero foi inicialmente afirmada pelo TSE em dois casos-paradigma, ambos provenientes do Município de José de Freitas/PI: o Recurso Especial Eleitoral n. 1-49, que admitiu a possibilidade de processamento de Ação de Impugnação para apurar essa nova modalidade de fraude; e o Recurso Especial Eleitoral n. 243-42, que igualmente admitiu a possibilidade de ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral para apurar a configuração da fraude à cota de gênero a partir do seu entrelaçamento com a configuração dos abusos de poder econômico ou de autoridade (a depender das circunstâncias do caso concreto).

Essas decisões precursoras se limitaram a anular as decisões da Corte Regional Eleitoral (que inadmitiram o processamento das referidas ações) e determinaram seu processamento. Razão pela qual, nesse estudo, será conferido especial ênfase ao Caso de Valença do Piauí (Recurso Especial Eleitoral n. 192-93, Rel. Min. Jorge Mussi), quando a Corte Superior enfrenta, pela primeira vez, o mérito da questão, delimitando os contornos para sua configuração e fixando os primeiros *standards* probatórios que serviram de parâmetro a ser observados pelos atores políticos e pelos órgãos de controle.

Ao proferir a referida decisão, a Corte Superior Eleitoral analisou em conjunto três recursos referentes às eleições proporcionais de 2016 (do Município de Valença do Piauí). Quatro foram os aspectos enfrentados pela Corte:

- i) o não reconhecimento de litisconsórcio passivo necessário na demanda para inclusão dos dirigentes partidários, pelo fato de não haver provas de que tinham conhecimento ou anuíram com as fraudes;
- ii) a exigência de provas robustas para caracterização da fraude;
- iii) a impossibilidade de cassação dos candidatos ao pleito majoritário, por não se demonstrar que a higidez do pleito foi afetada; e
- iv) a delimitação das consequências jurídicas das fraudes, que implica na cassação de toda a chapa, considerando-se todos os candidatos beneficiários, sem a necessidade de comprovação de quaisquer aspectos subjetivos, que devem ser averiguados apenas para a imposição da sanção de inelegibilidade<sup>3</sup>.

Nos casos analisados, não houve dissenso entre os julgadores sobre a configuração da fraude à cota de gênero nas situações submetidas à apreciação no Recurso. Ao reconhecer a configuração da fraude, a Corte fixou determinados parâmetros a serem observadas pelos destinatários da norma cuja inobservância resultaria na possibilidade de configuração da fraude.

No entanto, a Corte dividiu-se quanto à extensão das consequências decorrentes da configuração da fraude. De um lado, aqueles que reafirmaram as premissas assentadas no emblemático caso de José de Freitas, de que a configuração da fraude na cota de gênero leva à necessária desconstituição do DRAP e, por

---

3 CUNHA, BASTOS JR., 2020, op. cit.

consequente, da desconstituição de todos os Registros de Candidatura a ele vinculados (Rel. Min. Jorge Mussi, Min. Roberto Barroso, Min. Tarcísio Carvalho e Min. Rosa Weber).

De outro lado, aqueles que viam na referida medida (configuração da fraude) uma manifestação do *jus puniendi* do Estado e, por conseguinte, que pretendiam limitar as consequências da desconstituição do DRAP somente àqueles candidatos (e dirigentes partidários, se for o caso) que teriam concorrido, direta ou indiretamente, para a sua configuração (Min. Edson Fachin, Min. Og Fernandes e Min. Sérgio Banhos).

Neste precedente de 2019 (às vésperas das eleições municipais de 2020), a Corte Superior reafirmou, em apertada maioria, as premissas fixadas *in abstracto* no Caso de José de Freitas, e determinou a cassação do registro de todos os candidatos (sejam eles homens ou mulheres) que estariam vinculados aos DRAPs invalidados. Esses elementos foram especificamente analisados em trabalho anterior<sup>4</sup>.

Para os fins perseguidos neste artigo, afigura-se relevante identificar os parâmetros fixados pela Corte quanto ao nível de produção probatória considerado imprescindível para a configuração da fraude.

Nesse respeito, destaca-se da ementa do julgado trechos sobre as razões reconhecidas pela Corte Superior para configuração da fraude à cota de gênero e a natureza das provas que se exige para sua configuração:

**“4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no**

---

4 Ibidem.

**art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97** - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - **e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.**

**5. A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos.**

6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, **com familiares próximos (esposo e filho)**, sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com **ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto**; b) Maria Neide da Silva **sequer compareceu às urnas** e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva **votou e ainda assim não recebeu votos**, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com **apenas dois votos**, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir **licença remunerada do serviço público** [...]

(Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107).

Pode-se extrair da ementa que os elementos caracterizadores giraram em torno das seguintes questões: *i)* identidade e/ou semelhança contas de campanha; *ii)* concorrência simultânea de

familiares para o mesmo cargo; *iii*) ausência de propaganda eleitoral e conseqüentemente de gastos relacionados; e *iv*) ausência de votação ou votação inexpressiva.

No que diz respeito ao primeiro quesito, o Relator Min. Jorge Mussi destacou que a semelhança entre as contas era extrema, ao ponto de inclusive haver mesma sequência numérica, indicando a maquiagem contábil na prestação de contas das 05 candidatas<sup>5</sup>.

No segundo e terceiro, destaque para parentes que concorreram aos mesmos cargos, com as mulheres fazendo campanhas para os homens, filho ou marido<sup>6</sup>.

No quarto, uma das candidatas recebeu apenas o próprio voto (possivelmente), outra não foi votar e uma terceira que, em que pese ter ido às urnas, teve votação zerada<sup>7</sup>.

Veja que, o cuidado na valoração dos elementos foi tamanho que o relator, no quesito quantidade de votos, menciona o seguinte:

Com efeito, embora de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, aspectos quantitativos – a exemplo do número de votos potencialmente obtidos com a prática – não se afigurem decisivos para que caracterize o ilícito, trata-se de fator que pode ser aquilatado no exame de cada caso concreto<sup>8</sup>.

Vale ressaltar que, apesar de não reconhecer a fraude de apenas uma das candidatas, o Min. Fachin o fez por conta de demonstração de problema de saúde grave e sua internação, o que não foi relevante para os demais Ministros, tendo em vista que se trata da mesma candidata que foi votar no dia das eleições e teve

---

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 19392. Acórdão Relator: min. Jorge Mussi. **Diário de Justiça Eletrônico**, 18 out. 2019, p. 26-27.

6 Ibidem.

7 Ibidem, p. 27-30.

8 Ibidem, p. 33.

votação zerada, além do fato de ter registrado gastos de campanha posteriores aos problemas de saúde.

O que se percebe, portanto, é uma pormenorização na análise dos fatos e do arcabouço probatório, quando a Corte se ocupou em identificar elementos probatórios capazes de conferir robustez que se exige da desconstituição de mandatos eletivos. Neste precedente inaugural, portanto, os elementos fixados seriam **indicativos de fraude**, cabendo à autoridade judicial a análise das circunstâncias do caso concreto para a imposição da sanção de desconstituição do registro da chapa inscrita nas eleições proporcionais.

Portanto, para se chegar à conclusão acerca da fraude a autoridade judicial deveria aferir determinadas situações como “a ausência ou votação diminuta, a ausência de campanha nas redes sociais, despesas eleitorais reduzidas e inexistência de propaganda”, circunstâncias estas que deveriam ser sopesadas em seu contexto de aplicação, como bem ressaltou o Min. Jorge Mussi.

No entanto, a Corte Superior empreendeu uma significativa mudança sobre o *standard* de prova a ser exigido para a configuração da fraude à cota de gênero. Aqueles fatores que, antes eram considerados *indicativos da fraude*, passaram a ser adotados como presunção *juris tantum* da ocorrência de fraude. Com base nesta mudança significativa, a Corte passou a extrair uma espécie de presunção relativa de que a presença de alguns destes requisitos pressuporiam **sempre** a demonstração da ocorrência do ilícito.

O valor probante desta evidência persistiria ainda que, na mesma circunscrição eleitoral, encontremos outros candidatos (do gênero masculino) com votação similar inexistente (ou inexpressiva), que tenham abandonado suas candidaturas (sem evidências de atuação nas redes

sociais) e, ainda, tenham se engajado na campanha de outros candidatos.

Para demonstrar essa guinada, utiliza-se os parâmetros que foram fixados pela Corte Superior Eleitoral, no Recurso Especial Eleitoral 0600392-82/CE, que reformou a decisão da Corte local e determinou a cassação de todos os candidatos a vereador inscritos pelo Partido Cidadania no Município de Itaiçaba/CE e a inelegibilidade de duas candidatas, como se extrai dos trechos emblemáticos de sua ementa:

4. Na hipótese, afiguram-se patenteadas as circunstâncias evidenciadoras do ilícito eleitoral, quais sejam: a) votação diminuta das duas candidatas; b) não realização de propaganda em redes sociais; c) diminuta realização de despesas na campanha, bem como ausência de propaganda impressa própria das candidatas.

[...]

6. A partir do *leading case* do caso de Jacobina/BA (AgR-AREspE 0600651-94, Rel. p/ac. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022), a jurisprudência deste Tribunal tem reiteradamente assentado que “a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que indiquem se tratar de desistência tácita da competição” (REspEI 0600001-24, rel. Min. Carlos Horbach, julgado em 18.8.2022) [...] (Recurso Especial Eleitoral nº 0600392-82, Acórdão Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, DJE, t. 96, de 18/05/2023).

O Relator, Min. Sérgio Banhos, ao defender a cassação da chapa e a reversão da decisão da Corte local, fez consignar em seu voto que:

Compulsando a decisão regional, verifico que estão devidamente registradas, no acórdão recorrido,

as seguintes premissas fáticas: **i) as candidatas Francisca Michelly Gomes da Silva e Emmanuelle Maria Aires obtiveram respectivamente 2 e 9 votos, no pleito de 2020; ii) as candidatas não realizaram campanha nas redes sociais; iii) em face das oitivas do informante Antoniel Max Silva Holanda, vereador eleito pelo Partido dos Trabalhadores e, ainda, da testemunha Francisco Davi Falcão de Oliveira, tal prova oral produzida pela defesa assinalou que elas participaram da convenção, de eventos e realizaram atos de campanha pessoal; e iv) diminuta realização de despesas na campanha das candidatas, pois a agravada Francisca. Michelly Gomes da Silva declarou apenas gasto com atividades de militância, no valor de R\$300,00, e a candidata Emmanuelle Maria Aires informou gasto com publicidade na importância de R\$ 200,00, tendo a testemunha Francisco Davi Falcão de Oliveira assinalado que as candidaturas de menor porte utilizavam santinhos dos candidatos majoritários, onde apenas constava um campo em branco, atrás do folheto, para o candidato a vereador apor seu número.**

O Min. Carlos Horbach abriu a divergência chamando atenção justamente para o fato de que se deve cuidar para a realidade do município de pequeno porte, em que é comum obter poucos votos tanto para homens quanto para mulheres, especialmente em razão do grande número de candidaturas. Na oportunidade, a divergência foi acompanhada pelos Min. Nunes Marques e Min. Raul Araújo.

Nesse sentido, destaca-se o que foi assentado pela Corte de origem, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará:

**A votação irrisória** não induz à certeza de que houve fraude no lançamento das candidaturas, mesmo que a votação seja zerada, ou seja, que nem o próprio candidato tenha votado em si. E a razão é que, entre o legítimo desejo de disputa eleitoral e a eleição, diversos fatores podem contribuir ou determinar para o esvaziamento de uma campanha ou mesmo sua desistência. **Cabe, portanto, ao julgador, avaliar**

as circunstâncias de cada caso para verificar se houve a intenção de simular a candidatura desde o início ou se o resultado desfavorável é fruto do próprio processo democrático. Diferentemente do que ocorreu no município de Itaiçaba/CE, onde nenhuma candidata ou candidato tiveram a votação zerada, o fato não é incomum, em especial nas eleições municipais. Somente no estado do Ceará, 309 candidatos a vereadores tiveram a votação zerada nas últimas eleições municipais. Desse total, 110 lograram a suplência do mandato, mesmo sem nenhum voto. Essa conta impressiona ainda mais, se contabilizarmos o total de até 10 votos por candidato. Nesse caso, 1707 candidatos obtiveram até 10 votos e desses, 891 obtiveram o diploma de suplentes, somente no estado do Ceará, conforme os dados de totalização dos resultados das eleições, disponibilizados pelo TSE. **Assim, embora seja um indicativo a ser considerado para a análise de uma eventual fraude à cota de gênero, a ausência de votação, ou sua diminuta ocorrência, não pode ser fator único e decisivo para um decreto condenatório.** [...] Ocorre que, aqui, mais uma vez, ao percrustar as prestações de contas eleitorais dos demais candidatos e candidatas proporcionais, em especial daqueles citados ao norte que também obtiveram poucos votos, constatei que declararam valores semelhantes, inclusive menores, **com destaque para Elane que, embora tenha sido eleita com 339 votos, declarou despesas no montante de R\$ 311,65,** e Moura, segundo mais votado no município com 444 votos, que declarou R\$ 570,90 de gastos. Veja-se, exemplificativamente, o total dos valores declarados como gastos eleitorais por: Ivanilson – PP - R\$ 160,45; Airton – PT – R\$ 275,00; Eudinho – PP - R\$ 160,45; Manuelena – PP - R\$ 170,90; Fabiana – R\$ 355,90; Renata – R\$ 160,45

A aferição do acervo probatório feito pelo TRE/CE, de acordo com as conclusões deste artigo, estavam em sintonia com as premissas fixadas no paradigma vigente para as eleições de 2020 (Caso Valença do Piauí, REspE n. 193-92). Afinal de contas, no caso paradigma, além

da votação zerada ou única, houve uma ênfase ao redor da maquiagem contábil engendrada pelas 05 candidatas cassadas, além de terem as candidatas concorrido com familiares diretos (pai e esposo, sem evidências de animosidade política) e demais fatores muito mais robustos para demonstração da finalidade fraudulenta.

Em Itaiçaba, a candidata declarada inelegível, vez que não eleita, Emmanuelle, teve gastos de campanha (R\$ 300,00) quase no mesmo valor dos gastos da candidata eleita Elane (R\$ 311,65), conforme frisado acima. Chama-se atenção, ainda nesse aspecto, que o TSE, apesar de invocar a identidade de movimentação financeira, não o demonstrou no caso em tela.

Sendo assim, os fatores considerados como *suficientes por si só* para caracterizar a fraude em Itaiçaba giraram em torno da votação diminuta (*similar a muitos candidatos na cidade e no Estado do Ceará*), gastos de campanha (*similares a maioria dos candidatos e de alguns eleitos*) e ausência de campanha nas redes sociais.

Salienta-se, ainda, que, apesar de o RESPE 060039282/CE remeter ao Caso Jacobina no Estado da Bahia como sendo este o *leading case* sobre a suficiência do preenchimento dos parâmetros até agora explorados para a caracterização da fraude à cota de gênero, os precedentes divergem sobremaneira.

No caso de Jacobina/BA, Recurso Especial Eleitoral n. 0600651-94 (Rel. p/ac. Min. Alexandre de Moraes), restou consignado mais do que mera similaridade aos gastos de campanha, mas a existência de identidade de movimentação financeira e critérios fixados na prestação de contas. Acrescido ainda a este fato, a existência de votação zerada.

Em que pese ser possível identificar similitude quanto às conclusões a que chegou a Corte (configuração da fraude), para

fins de identificação de precedentes há de se ter em conta as razões nele fixadas (*ratio decidendi*) e sua aptidão para fixação de critérios universalizáveis, a serem adotados pelas autoridades judiciais, nos casos que lhe sucedem.

Veja justamente por isso que, conforme se manifestou a Corte Eleitoral neste caso, havia “*existência de elementos suficientemente seguros para a condenação*”<sup>9</sup> e não que isso seria, *sempre*, uma condição desde já estabelecida.

De acordo com o que se defende nesse artigo, foi somente no Caso de Itaiçaba/CE (REspE n. 0600392-82/CE), que a Corte Superior deu um passo adicional às exigências probatórias fixadas anteriormente para passar a inferir a tarifação aqui criticada, ou seja, para afirmar que a presença dos requisitos seriam *suficientes* à configuração da fraude, o que afastaria a exigência de análise contextual que havia sido fixada no Caso Valença do Piauí e vinha, em maior medida, sendo aplicada nas decisões da Corte Superior.

---

9 ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART.10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CONFIGURADO. PROVIMENTO. [...] 3. **Existência de elementos suficientemente seguros para a condenação dos Investigados, diante da comprovação do ilícito eleitoral: (i) as 4 (quatro) candidatas não obtiveram nenhum voto; (ii) as contas apresentadas são absolutamente idênticas, em que registrada uma única doação estimável realizada pela mesma pessoa, no valor de R\$ 582,00 (quinhentos e oitenta e dois reais); (iii) não houve atos efetivos de campanha; (iv) não tiveram nenhuma despesa; (v) não apresentaram extratos bancários ou notas fiscais; e (vi) o Partido das Investigadas não investiu recursos em suas campanhas.** 4. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, observam-se as seguintes consequências: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência; (ii) a inelegibilidade àqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e (iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral. Cumprimento imediato, independente de publicação.5. Recurso Especial provido. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060065194, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Relator(a) designado(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 123, Data 30/06/2022).

Tais preceitos restaram, enfim, materializados na Súmula n. 73 do TSE, publicada em 05/06/2024, às vésperas das eleições de 2024, segundo a qual:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, **configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos**, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: ***(1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.*** O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Repare que, além de solidificar os parâmetros aqui debatidos a partir do RESPE de Itaiçaba, a Súmula vai além: estabelece, a partir de então, que somente a presença de um dos critérios, a depender do caso concreto, bastaria para configurar a fraude!

É mais uma inegável característica do que aqui se quer demonstrar: o verdadeiro aumento do poder punitivo da Justiça Eleitoral sobre os critérios, ou cada vez mais a diminuição e/ou ausência deles, para caracterização da fraude à cota de gênero.

Pelo que até aqui foi exposto, afigura-se nítida a configuração do decréscimo do nível de *standard* de prova exigido para imposição

da cassação desde o Caso de Valença do Piauí/PI (REspE 193-92) até a cassação dos candidatos eleitos para a Câmara Municipal de Itaiçaba/CE (RESPE 060039282) e, agora, destacadamente, com a edição da Súmula n. 73/TSE.

E esse decréscimo afigura-se incompatível com o devido processo legal, a ordem constitucional e convencional vigente, conforme se verá.

## **2 A CASSAÇÃO DOS REGISTROS DE CANDIDATURA POR VIOLAÇÃO AO ART. 10, §3º, DA LEI 9.504/97 NA PERSPECTIVA DO DIREITO ELEITORAL SANCIONADOR**

A questão que está aqui a se enfrentar é a imputação de sanções àqueles ou àquelas das quais não se pode identificar ou extrair elementos que comprovem a participação direta, indireta e/ou anuência com a fraude cometida. Exclui-se dessa análise, por óbvio, a imputação de sanções a todas e todos que contribuíram com o ilícito, correligionários partidários, federados e coligados, pois comprovada a ação ou omissão, dolosa ou culposa, com finalidade fraudulenta, justifica-se sua responsabilização.

Longe de ser uma inovação do tribunal, a forma de processamento dos ilícitos eleitorais, aos quais a fraude à cota de gênero foi acrescida, segue uma lógica civilista e acabam, por isso, sendo tratados como se meros ilícitos civis o fossem, apesar de sua incontestável natureza sancionatória<sup>10</sup>.

Dessa compreensão equivocada da natureza cível destes ilícitos decorre uma série de problemáticas, como por exemplo o regime de distribuição do ônus da prova e dos elementos probatórios associados

---

10 CUNHA, Amanda G. da; BASTOS JR., Luiz Magno P. **Direito Eleitoral Sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial**. 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. p. 63-81

às ações voltadas a reparações de danos na esfera privada, de forma desarrazoada, desproporcional e incompatível com a natureza desses institutos.

Isso fica demonstrado quando se analisa as fórmulas adotadas para a responsabilização eleitoral brevemente demonstradas para apuração das fraudes às cotas de gênero, em que a análise dos elementos subjetivos é simplesmente descartada e, agora, sequer com elementos probatórios robustos.

Além disso, e de destaque para este estudo, a tolerância com tipos abertos. É da natureza do ilícito civil a impossibilidade de previsão de todas as hipóteses de sua configuração a ensejar o dever de reparação qualificado pelo dano, que identifica a categoria, a qual se estende, pela aproximação que foi feita, aos ilícitos eleitorais<sup>11</sup>.

Com isso, a autoridade eleitoral acaba sendo investida de um amplo e subjetivo poder para definir, nos casos concretos, o que é uma conduta de abuso de poder e fraude<sup>12</sup>. Na verdade, pode-se dizer até que tais ilícitos carecem de qualquer tipicidade prévia, pois são preenchidos com conjuntamente às suas ações e, de fato, permite uma atuação legislativa permanente da Justiça Eleitoral. E, o que é mais grave, em sucessivas interpretações ampliativas do poder sancionador e sobre direitos políticos fundamentais.

Essa ênfase atribuída à natureza “cível” contribui para que, em nome da preservação da legitimidade da disputa eleitoral, e das políticas afirmativas vinculadas, portanto, promovam-se restrições ao exercício do devido processo legal que se mostram absolutamente inaceitáveis com a ordem constitucional vigente<sup>13</sup>.

---

11 Ibidem

12 Ibidem

13 Ibidem, p. 67-68

Esse aspecto ganha maior relevância com a temática de fundo deste estudo. Veja que na construção do *standard* probatório das fraudes à cota de gênero, a Justiça Eleitoral tem, diante do poder

subjetivo de construção dessas condutas, estabelecido requisitos configuradores que foram abrandados no tempo.

Isso acaba por acarretar um “dever” de zelar pelos atos de todos que atuam na campanha eleitoral, impondo um ônus sobremaneira excessivo especialmente sobre as candidatas, que já enfrentam uma série de dificuldades e obstáculos a mais do que os homens, ao terem que lidar com todas as formas de machismo estrutural dos partidos políticos e da própria sociedade perante a qual precisam realizar suas campanhas.

Além disso, as mulheres possuem pouco ou nenhum poder decisório na liderança e direção dos partidos, sendo necessária recente intervenção judicial para que a exigência das cotas de gênero fosse estendida para as eleições dos órgãos partidários<sup>14</sup>, de forma que em hipóteses muito remotas teriam condições de saber ou mesmo anuir com quaisquer fraudes. Uma decisão dessa, tomada supostamente para protegê-las, se torna mais um peso que as mulheres passam a carregar no já árduo caminho que percorrem até serem eleitas.

Tais mulheres acabam sendo penalizadas pelas atitudes ou, ao menos, negligência de suas agremiações<sup>15</sup>. Ou seja, um absoluto contrassenso, uma *autofagia da ação afirmativa* e um desincentivo à

---

14 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios>>.

15 SANTANO, Ana Cláudia. **Crônicas de uma mulher cassada pela cota de gênero da política**: uma proposta de reflexão que não se embasa no direito, mas nas vivências das mulheres na política no interior do Brasil real. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/cronicas-de-uma-mulher-cassada-pela-cota-de-genero-da-politica-03042023>

participação das mulheres<sup>16</sup>.

Nesse contexto generalizado de desrespeito ao devido processo legal que vigora na seara eleitoral, é imprescindível reafirmar o efeito que decisões como essas acarreta em relação ao cerceamento de um direito fundamental de tamanha importância, que é o próprio direito de sufrágio.

Por tais motivos, decisões que impliquem em inelegibilidade, cassação de registro ou diploma deveriam ser revestidas de maiores proteções e respeitar limites estritos, devendo o Poder Judiciário intervir em casos extremos, visando garantir a livre formação e manifestação do voto, mas nunca para alterar a vontade do eleitor<sup>17</sup>.

Defende-se neste trabalho que, como quaisquer outras sanções aplicadas pela Justiça Eleitoral às agremiações partidárias ou candidatos (as) em função do descumprimento de regras legais, as punições decorrentes das fraudes às cotas de gênero devem igualmente ser compreendidas como exercício do *jus puniendi* estatal e, como tal, ensejam a aplicação daquilo que, em outra oportunidade, se convencionou chamar como *direito eleitoral sancionador*<sup>18</sup> <sup>19</sup> <sup>20</sup>.

---

16 SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. **Revista Estudos Eleitorais**: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.2, p. 161-186.

17 SALGADO, Eneida Desiree; VALIATI, Thiago Priess; BERNADELLI, Paula. O livre convencimento do juiz eleitoral *versus* a fundamentação analítica exigida pelo novo Código de Processo Civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 345-346

18 CUNHA; BASTOS JR, 2024, op. cit, p. 112-118

19 Frederico Franco Alvim (2019, p.135) também se utiliza desta expressão para classificar o ramo ao qual pertencem todos os ilícitos eleitorais, sem, contudo, se debruçar sobre o conceito.

20 Rodrigo Lopez Zílio, em recente obra, também se utiliza desta expressão para defender a individualização do Direito Eleitoral como ciência autônoma, de status constitucional, com ênfase na defesa de um regime próprio de responsabilização eleitoral independente da esfera penal ou administrativa (2020, p. 77-93). Partindo dos pressupostos de que os

Esta natureza sancionatória fica evidente quando se analisam categorias comuns aos crimes em espécie, dentre as quais destacam-se a proteção a bens jurídicos e a direitos fundamentais e a gravidade das sanções impostas<sup>21</sup>.

Isso porque tais ilícitos, em que pese não estarem previstos como crimes, em muitas situações preveem sanções mais severas que muitas sanções cominadas aos delitos eleitorais, assim como, em diversos contextos, protegem bens jurídicos semelhantes em seu grau de importância ao adequado funcionamento das regras do jogo democrático.

O contencioso eleitoral instaurado para a apuração de uma conduta ilícita pode resultar na fixação de sanções que incluem: a imposição de uma obrigação de conduta (*facere* ou *non facere*), a cominação de sanção pecuniária, a imputação de uma medida restritiva de direitos (entre as quais se destacam as inelegibilidades) e/ou, ainda, a cassação de um registro ou de um mandato resultante do exercício de sufrágio eleitoral.

A inexistência de parâmetro legal claro que permitisse à Justiça Eleitoral conferir maior grau de *enforcement* à política afirmativa em tela fez com que a Corte Superior desenvolvesse a tese de “fraude à cota gênero” (afinal de contas, diante de evidente desvio de finalidade e/ou adoção de práticas ilícitas de cooptação de candidatas fictícias, algo teria que ser feito para reprimir esta prática).

No entanto, a opção por essa via (invalidação do DRAP)

---

direitos políticos são direitos fundamentais, da contramajoritariedade das decisões da Justiça Eleitoral, da problemática ao redor do amplo poder instrutório conferido pelo art. 23 da Lei de Inelegibilidades, propõe alguns critérios de conformação democrática às decisões eleitorais no contexto do *direito sancionador eleitoral*. Entretanto, ainda o faz por uma perspectiva cível e não sancionatória.

21 CUNHA; BASTOS JR, 2024, op. cit.

perverte a estrutura lógica do sistema de registro de candidaturas e, o que é mais grave, afronta aos princípios de direito sancionador que exigem, entre outros fatores, que a responsabilização se assente na demonstração de elementos subjetivo da conduta. A pretensão retributiva (e preventiva) que se extrai desta política judiciária exigiria que fossem adotados critérios que flexibilizassem a conclusão radical de invalidação do DRAP do partido<sup>22</sup>.

Como todo processo de natureza sancionatória, o contencioso voltado à apuração da imputação de condutas qualificadas como ilícitos eleitorais exige a estrita observância de garantias processuais ínsitas ao devido processo legal, sob pena de grave malversação de um dos pilares da ordem constitucional vigente, inerente à regra de ouro do Estado de Direito<sup>23</sup>.

Por derradeiro, quanto mais severas são as sanções passíveis de serem aplicadas aos imputados, tanto mais efetivas devem ser as garantias de defesa que lhes devem ser asseguradas<sup>24</sup>.

Por fim, convém registrar que o STF, ao julgar a ADI n. 6.338/DF, acabou por empreender uma autêntica “contradição *in terminis*” quando reconheceu que as ações voltadas à apuração de fraude integram o corpo do direito sancionador e, simultânea e paradoxalmente, reconheceu que a punição impingida deve ser extensiva a todos os beneficiários da conduta, sob risco de se colocar em xeque a exigibilidade da norma.

Extrai-se o trecho elucidativo da ementa do acórdão que assim preceitua:

---

22 CUNHA, Amanda G. da. Afinal, o que é direito sancionador? (Parte II). **Revista Consultor Jurídico**, 24 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-24/amanda-cunha-direito-sancionador>

23 CUNHA, BASTOS JR, 2024, op. cit

24 Ibidem.

[...] 4. A transposição das disposições constitucionais e legais para o mundo factual não prescinde, na atual conjuntura social, de um arcabouço sancionatório adequado e eficiente que possibilite, ainda que por meio da coerção estatal, a transformação de condutas, em ordem a proporcionar no domínio fenomenológico a igualdade entre homens e mulheres [...]

A questão fica mais evidente quando se analisa estes pequenos trechos do voto proferido pela Relatora, Min. Rosa Weber:

Caso assim procedêssemos e abrandássemos as consequências que advém da fraude à cota de gênero, adotando a compreensão sustentada pelo autor da presente ação direta de inconstitucionalidade no sentido de que a cassação do mandato deveria recair somente sobre os responsáveis pelas práticas fraudulentas, haveria um incentivo, por meio de decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal, ao descumprimento, sub-reptício, das disposições legais aplicáveis [...].

Vale dizer, **a inexistência de risco de efetiva punição a todos os beneficiários teria como consequência aumentar os estímulos para inobservância da legislação, pois, ao final, o efeito pretendido – lançamento do maior número de candidaturas e incremento da quantidade de eleitos – seria atingido.**

[...]

**Direito sem coerção é, no mínimo, ineficaz e perde seu caráter transformador de condutas.** Dispor sobre cotas de gênero, mas não aplicar a devida punição a todos os beneficiados torna inócua e sem razão de ser a legislação.

Afinal de contas, erige-se do próprio texto constitucional a garantia assegurada aos acusados (de qualquer natureza) de que a pena não pode ultrapassar a pessoa do condenado (art. 5º, inc. XLV da CF/88) e a imposição constitucional de que as penas devem atentar ao dever de individualização das condutas (art. 5º, inc. XLVI da CF/88). Por

esta razão, quando se confere natureza sancionatória à configuração da fraude, há de se fazer incidir todo o conjunto de garantias do devido processo legal (tanto de cunho substantivo quanto instrumental).

Portanto, defende-se como premissa normativa que não há (ou não deveria haver) diferenças substanciais no que diz respeito ao **regime de produção probatória**, de ampla defesa e contraditório, do direito a um recurso eficaz, à segurança jurídica, à exigência de elemento subjetivo (dolo e/ou culpa) e demais garantias inerentes ao devido processo legal para imputação das sanções eleitorais.

Ao qualificar que a aplicação de uma sanção (no caso, a cassação de mandato legitimamente conferido pelas urnas por conta da identificação de fraude às cotas de gênero estabelecidas pelo art. 10, §3º, da Lei 9.504/97), se insere no âmbito do *direito eleitoral sancionador*, se está a reclamar que deva ser aplicado aos candidatos e candidatas um conjunto de garantias processuais próprias inerentes a esse ramo do direito.

Com isso, este estudo reforça que a caracterização da fraude à cota de gênero não pode prescindir de identificação de elemento subjetivo, nem denexo de causalidade entre o suposto responsável e o dano ao bem jurídico tutelado<sup>25</sup> \_<sup>26</sup>. Tampouco, que se pode validar a defesa de que se está protegendo a legitimidade do pleito com essas medidas e a própria política de ação afirmativa, tendo em vista que a decisão proferida sobrecarrega ainda mais as mulheres em campanha.

Diante do exposto, de uma forma sintetizada, pode-se elencar as premissas defendidas neste estudo, no que diz respeito à

---

25 SILVEIRA, 2019, op. cit

26 SANTANO, Ana Cláudia; COSTA, Tailane Cristina; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. Um debate sobre as consequências das fraudes em candidaturas femininas. **Revista Consultor Jurídico**, 27 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-27/opiniao-consequencias-fraudes-candidaturas-femininas>

caracterização das fraudes às cotas de gênero sob a perspectiva do *direito eleitoral sancionador*, da seguinte maneira:

- não é possível a imputação de responsabilidade eleitoral de forma objetiva, sendo necessária a existência de dolo ou culpa para caracterização do ilícito;
- é imprescindível que haja um standard probatório rigoroso para comprovação da fraude à cota de gênero e imposição das sanções de desconstituição do DRAP e de cassação de mandatários eleitos; e
- os elementos fixados pelo TSE no Respe 193-92/PI devem continuar a ser tratados como indicativos de fraude, devendo ser contextualizados mediante as circunstâncias do caso concreto.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito à caracterização das fraudes à cota de gênero sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador, a presença dos elementos invocados para sua caracterização não pode ser considerada *suficiente* para a sua configuração. Esta afirmação conclusiva se assenta a partir da (re) afirmação de duas premissas centrais a serem observadas no âmbito da jurisdição eleitoral.

Uma primeira, decorrente da imprescindibilidade que sejam observados os princípios constitucionais e convencionais do direito sancionador, que não se coaduna com a tarifação probatória por meio da qual a presença dos indícios gera a “*presunção de fraude*”, elementos considerados suficientes para a configuração do ilícito eleitoral. Aceitar essa conclusão importa em substancial malversação das regras do devido processo legal. Com um agravante: decisões

como estas legitimam uma atuação expansiva da jurisdição eleitoral assentada em flagrante e ininterrupto decréscimo significativo no nível de robustez de prova exigido para imposição das gravosas sanções sobre direitos políticos fundamentais.

A segunda, relativa às consequências desestabilizadoras para a democracia e para a própria política afirmativa a superveniência de decisões judiciais que cassam candidatas eleitas por ofensa à cota de gênero, o que está a exigir uma reflexão crítica sobre as premissas teóricas (e suas consequências) que remontam aos emblemáticos casos de José de Freitas, também do Piauí.

Não se está a negar, em hipótese alguma, a importância das políticas afirmativas e da preservação das conquistas até aqui obtidas, tampouco da necessidade de resistência frente aos ataques sistemáticos (e seus meios inventivos) empreendidos por partidos (fortemente masculinizados) que insistem em sonegar às mulheres que ocupem espaços de poder.

Todavia, esse propósito legítimo não pode ser implemento à custa de uma diminuição progressiva de exigências probatórias suficientes para a imposição de sanções, as quais, para além da dimensão subjetiva dos afetados, importam em distorção das escolhas empreendidas pelo sufrágio popular.

Além disso, e não à toa, medidas como essas tomadas de forma desproporcional e, não raras vezes, punindo mulheres legitimamente eleitas, provocam reações do Poder Legislativo que podem colocar em xeque as conquistas até aqui obtidas. É o que vimos com a tentativa de anistia às fraudes pelas cotas e a minirreforma eleitoral que se debateu e pretendeu reduzir de 30% para 15% a cota de candidaturas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019. 408 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6338/DF. Acórdão. Relator: min. Rosa Weber. **Diário de justiça eletrônico**, 07 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 149. Acórdão. Relator: min. Henrique Neves da Silva. **Diário de justiça eletrônico**, 21 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 24342. Acórdão. Relator: min. Henrique Neves da Silva. **Diário de justiça eletrônico**, 11 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 19392. Acórdão Relator: min. Jorge Mussi. **Diário de justiça eletrônico**, 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 0600392-82. Acórdão Relator: min. Sérgio Banhos. **Diário de justiça eletrônico**, 18.05.2023.

CUNHA, Amanda. G. da; BASTOS JR, Luiz Magno P. **Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57–84, 2020. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>

\_\_\_\_\_. **Direito Eleitoral Sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial. 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. 240p.

CUNHA, Amanda G. da. Afinal, o que é direito sancionador? (Parte II). **Revista Consultor Jurídico**, 24 de abril de 2023. Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-24/amanda-cunha-direito-sancionador>

SALGADO, Eneida Desiree; VALIATI, Thiago Priess; BERNADELLI, Paula. O livre convencimento do juiz eleitoral versus a fundamentação analítica exigida pelo novo Código de Processo Civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 335-358.

SANTANO, Ana Cláudia; COSTA, Tailane Cristina; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. Um debate sobre as consequências das fraudes em candidaturas femininas. **Revista Consultor Jurídico**, 27 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-27/opinio-consequencias-fraudes-candidaturas-femininas>

SANTANO, Ana Cláudia. **Crônicas de uma mulher cassada pela cota de gênero da política**: uma proposta de reflexão que não se embasa no direito, mas nas vivências das mulheres na política no interior do Brasil real. **Revista Consultor Jurídico**, 03 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opinio-e-analise/colunas/elas-no-jota/cronicas-de-uma-mulher-cassada-pela-cota-de-genero-da-politica-03042023>

SILVEIRA, Marilda de Paula. As consequências da identificação de candidaturas fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. **Revista Estudos Eleitorais**: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2019. v. 23, n.2, p. 161-186.

ZILIO, Rodrigo Lopez. **Decisão de cassação de mandato**: um método de reestruturação. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. 304 p.



**A REGULAÇÃO DO USO DA  
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL EM  
CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL**

Daniela Wochnicki  
Débora do Carmo Vicente

## INTRODUÇÃO

A regulamentação da Inteligência Artificial (IA) tem se consolidado como um dos maiores desafios do século XXI, dada a sua complexidade e as diversas dimensões envolvidas em seu uso, tanto do ponto de vista técnico quanto social e jurídico. A construção de normas que orientem o uso dessa tecnologia exige um equilíbrio delicado entre a promoção da inovação e a mitigação de riscos, especialmente em contextos sensíveis, como o eleitoral. Além disso, no Brasil, essa regulamentação enfrenta o desafio adicional de ser compatível com a grande quantidade de normas eleitorais, o que torna o processo ainda mais complexo e exige uma harmonização cuidadosa para garantir a eficácia e a legalidade das novas diretrizes.

A IA oferece um potencial transformador para a economia e a sociedade, ao proporcionar soluções para problemas complexos e otimização de processos. No entanto, também impõe riscos significativos, como a discriminação algorítmica, falhas técnicas e a violação de direitos fundamentais. Uma regulação inadequada pode não apenas comprometer a competitividade nacional, mas também resultar em retrocessos no desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse contexto, a construção de um marco regulatório robusto e inovador é imprescindível, a fim de garantir a integridade e a segurança no uso dessa tecnologia, sem impedir o avanço de suas aplicações.

No campo eleitoral, a regulação da IA adquire uma relevância ainda maior, uma vez que seu uso inadequado pode prejudicar a confiança no processo democrático e na transparência das eleições. Desafios como a disseminação de desinformação, o uso de *bots*, *deep fakes* e *microtargeting* exigem respostas eficazes por parte do Estado, a fim de assegurar a integridade e a justiça do processo eleitoral. A

regulamentação deve ser pensada para prevenir abusos, mas também para permitir o uso ético, transparente e responsável da IA. Neste contexto, o Brasil encontra-se em um momento crucial, com a construção de um quadro regulatório que, embora ainda em desenvolvimento, já conta com iniciativas importantes, como a Resolução 332/2020 do Conselho Nacional de Justiça, voltada para normatizar o uso da IA no Poder Judiciário, e a Resolução TSE nº 23.732/2024, que abordou a questão do uso dessa tecnologia em eleições.

No intuito de trazer elementos sobre a regulação do uso da inteligência artificial em campanhas eleitorais no Brasil, este artigo foi estruturado em três partes. A primeira faz uma breve contextualização sobre a importância da regulamentação da IA, a segunda aborda os desafios da regulamentação da internet e da inteligência artificial e, por fim, a terceira apresenta uma análise do caso brasileiro, com foco nas iniciativas de regulamentação implementadas nas eleições de 2024 e nas primeiras avaliações do impacto das normas adotadas pela Justiça Eleitoral.

Particularmente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) enfrentou um desafio inédito ao regulamentar o uso de tecnologias como a IA nas campanhas eleitorais, visando garantir a integridade do processo democrático. A regulamentação do uso dessas tecnologias, embora inovadora, precisou ser cuidadosamente planejada para lidar com novas formas de manipulação digital, como os deep fakes, que podem comprometer a veracidade das informações e, conseqüentemente, afetar o equilíbrio das campanhas. As medidas adotadas pelo TSE, expressas na Resolução nº 23.732/2024, refletem um esforço para criar uma estrutura normativa que previna o uso indevido da IA, permitindo, ao mesmo tempo, sua aplicação de forma transparente e responsável.

Assim, o artigo propõe-se a analisar os aspectos centrais dessa regulamentação, destacando as normas que passaram a ser adotadas a partir das Eleições 2024, com considerações sobre as implicações para a propaganda eleitoral, e discutindo os desafios da implementação das regras estabelecidas pela Resolução nº 23.732/2024. Além de examinar a primeira avaliação das normas e a postura dos tribunais eleitorais diante do fenômeno dos *deep fakes* no contexto eleitoral.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Inicialmente, as referências à inteligência artificial no decorrer deste estudo estarão relacionadas a máquinas que imitam a inteligência humana (Slaughter, 2021). Conceituações mais rigorosas, como a de Magalhães (2023), relacionam sistemas de Inteligência Artificial a softwares (e, eventualmente, também de hardware) concebidos por seres humanos, que, ao receberem um objetivo complexo, atuam no ambiente físico ou digital, percebendo-o com a aquisição de dados, interpretando os dados estruturados ou não estruturados recolhidos, raciocinando sobre o conhecimento ou processando as informações resultantes desses dados e decidindo as melhores ações a adotar para atingir o objetivo estabelecido. Os sistemas de IA podem utilizar regras simbólicas ou aprender um modelo numérico, bem como adaptar o seu comportamento mediante uma análise do modo como o ambiente foi afetado pelas suas ações anteriores.

A IA já não é ficção científica e faz parte de nosso cotidiano, como, por exemplo, quando nos sugere músicas e restaurantes de que poderemos gostar em nossos celulares mediante identificação de padrões na comparação com usuários que têm perfil semelhante ao nosso. Magalhães também exemplifica que esses softwares podem atuar tanto no mundo virtual (assistentes de voz, programas de análise

de imagens, motores de busca, sistemas de reconhecimento facial e de discurso) como também integrados em dispositivos físicos (robôs avançados, automóveis autônomos, veículos aéreos não tripulados ou aplicações da Internet das coisas). Mesmo que não percebamos, usamos a IA diariamente, por exemplo, para traduzir, gerar legendas em vídeos ou bloquear e-mails indesejados (spam). De modo geral, a IA é um subcampo da informática que busca habilitar o desenvolvimento de computadores capazes de reproduzir a inteligência humana na realização de tarefas específicas. A expressão foi utilizada pela primeira vez pelo pesquisador de Stanford, John McCarthy, em 1956, durante a Conferência de Dartmouth, considerando que um programa de computador poderia ser IA se fosse capaz de fazer algo que normalmente atrelamos à inteligência de seres humanos (Magrani, 2019).

Embora venham sendo pesquisadas há décadas, a IA tem evoluído de forma acelerada nos últimos anos, sendo amplamente utilizada em setores como saúde, segurança e marketing digital. Nas campanhas eleitorais, a IA é aplicada principalmente em análise de dados, personalização de mensagens, e previsão de tendências eleitorais.

No marketing político, a análise de enormes quantidades de dados, em especial de redes sociais, tem permitido uma segmentação mais precisa de eleitores, personalizando a comunicação com base em seus perfis de comportamento e preferências. Cadwalladr e Graham (2018), ao analisarem o escândalo da Cambridge Analytica, evidenciam como o uso estratégico desses dados, geralmente possibilitado por algoritmos, pode alterar significativamente a estratégia eleitoral, direcionando mensagens específicas a nichos eleitorais de forma eficaz.

Algoritmos de IA são utilizados para microtargeting eleitoral,

direcionando mensagens personalizadas a grupos específicos de eleitores com base em seus dados e preferências. Essa prática levanta questões éticas e legais, pois pode ser utilizada para manipular eleitores e influenciar o voto<sup>1</sup>.

Ainda, modelos de linguagem baseados em inteligência artificial, que criam respostas em texto de forma natural e coerente, como o ChatGPT, da OpenAI, popularizado recentemente, podem ser usados para gerar informações e responder a perguntas sobre eleições.

No entanto, a falta de regulamentação e a possibilidade de respostas variadas e enviesadas exigem cautela em relação ao seu uso, já que podem contribuir para a desinformação e manipulação (nesse sentido, Machado e Portella (2024), Sá (2024) e Cabral Junior (2024)).

---

1 Ribeiro e Ribeiro (2024) explicam que microtargeting é uma prática de campanha que utiliza dados para criar e entregar mensagens estratégicas a subconjuntos específicos do eleitorado. Afirmam que a técnica é amplamente utilizada em campanhas políticas e depende da coleta e análise de grandes volumes de dados sobre eleitores. Esses dados podem incluir informações demográficas, comportamentais, preferências pessoais, histórico de compras, atividades online, dentre outros. Descrevem que, a partir desses dados coletados, as campanhas podem segmentar a audiência em grupos muito específicos, por exemplo, direcionar mensagens diferentes para jovens eleitores urbanos e para aposentados em áreas rurais. As mensagens são adaptadas de acordo com os interesses, valores e preocupações dos diferentes segmentos, aumentando a relevância e a eficácia da comunicação. O objetivo, no campo eleitoral, seria mobilizar e engajar os destinatários das mensagens para votar em um candidato ou apoiar uma causa. A técnica pode ser implementada por meio de plataformas de mídia social como Facebook, YouTube, Instagram e outras, que permitem a segmentação precisa e a entrega de anúncios personalizados. Os autores descrevem que seu uso em campanhas políticas ocorre desde de 2016 e dão os exemplos das campanhas de Hillary Clinton, nos Estados Unidos, que utilizou anúncios digitais para celebrar a diversidade e o multiculturalismo, especialmente o empoderamento das mulheres, e de Donald Trump, que focou em temas de segurança e proteção, refletindo sua retórica de campanha sobre quem deveria ser permitido como cidadão. Nesse artigo, os pesquisadores também mencionam estudo conduzido por Michal Kosinski, David Stillwell e Thore Graepel, publicado na Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), que analisou registros digitais de comportamento, como os “Likes” no Facebook e concluiu que eles podem ser usados para prever automaticamente e com precisão uma série de atributos pessoais altamente sensíveis. Orientação sexual, etnia, visões religiosas e políticas, traços de personalidade, inteligência, felicidade, uso de substâncias viciantes, separação dos pais, idade e gênero são alguns dos atributos que poderiam ser identificados a partir dos “Likes”.

Como se viu, a inteligência artificial imita a inteligência humana ao processar dados, interpretar informações e tomar decisões para atingir objetivos, sendo amplamente usada no cotidiano. Em campanhas eleitorais, a IA é aplicada na análise de dados, personalização de mensagens e previsão de tendências, possibilitando *microtargeting* e segmentação precisa de eleitores. No entanto, essas práticas levantam questões éticas, como a manipulação e a disseminação de desinformação, que figuram entre os principais desafios enfrentados na regulamentação de seu uso — aspectos que serão abordados de forma mais ampla na sequência.

## **2 O DESAFIO DA REGULAMENTAÇÃO DA INTERNET E DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**

A regulamentação IA constitui um desafio multifacetado, envolvendo aspectos técnicos, jurídicos, sociais e políticos. A elaboração de normas neste campo exige um equilíbrio delicado entre a mitigação de riscos e a promoção da inovação. Regulamentações inadequadas ou excessivamente restritivas podem limitar o potencial de desenvolvimento tecnológico no Brasil, comprometendo não apenas o avanço científico, mas também os benefícios sociais e econômicos que a IA pode proporcionar. Portanto, é imprescindível considerar os impactos de uma regulamentação mal concebida, que pode inibir a competitividade nacional e impedir o país de explorar plenamente as oportunidades oferecidas pela IA, incluindo otimização de processos industriais e a geração de novas soluções para problemas sociais complexos.

A proteção aos direitos e às liberdades individuais deve ocupar posição central no debate sobre IA, com ênfase no combate aos vieses algorítmicos e à discriminação (WASSERMANN, 2024; VIEIRA,

2019), bem como na prevenção de violações decorrentes do tratamento irregular de dados pessoais (CRUZ, 2024). A segurança e a confiabilidade dos sistemas de IA também devem ser priorizadas, visando mitigar riscos como falhas técnicas, manipulações e usos indevidos (KAUFMAN, JUNQUILHO e REIS, 2023). Paralelamente, é essencial fomentar a inovação responsável, promovendo o desenvolvimento e a aplicação de soluções baseadas em IA que estejam alinhadas a princípios éticos e ao respeito aos direitos humanos. Esse equilíbrio entre regulação e incentivo à inovação é crucial para garantir que os benefícios da IA sejam amplamente usufruídos sem comprometer direitos fundamentais.

Os legisladores há décadas enfrentam o desafio de equilibrar a necessidade de regulamentar novas tecnologias sem sufocar a inovação. Com a IA, essa tensão se intensifica, pois trata-se de uma tecnologia em rápido desenvolvimento que impacta diversas áreas, como trabalho, economia e privacidade. No contexto eleitoral, o potencial da IA para difusão de desinformação é uma preocupação constante<sup>2</sup>.

De um lado, percebe-se a necessidade de garantir o uso ético e seguro das novas ferramentas, evitando discriminação ou danos sociais. Por outro, o risco de que normas muito restritivas possam desacelerar o avanço tecnológico e prejudicar a competitividade do setor.

A regulamentação da IA em eleições é um desafio global. Diversos países têm debatido a necessidade de estabelecer leis e diretrizes para o uso responsável dessa tecnologia, e a cooperação internacional é fundamental para garantir eleições livres e justas.

Em relação especificamente à regulação do uso da inteligência artificial em eleições, deve ser buscada a mitigação dos riscos e a garantia da integridade do processo democrático. A legislação não pode se furtar

---

<sup>2</sup> Sobre esse tema, ver Goltzman e Lopes (2024).

de considerar o uso de bots, deepfakes, microtargeting, transparência de algoritmos e proteção de dados.

Kubota e Rosa (2024) descrevem que o Parlamento Europeu aprovou sua posição de negociação sobre a proposta da Lei de Inteligência Artificial, e que, no Brasil, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei (PL) n. 21/2020, enquanto o presidente do Senado propôs o PL n. 2.338/2023, elaborado por um comitê de juristas. Os pesquisadores prevêm que, tendo em vista a natureza dos processos legislativos, a aprovação desses instrumentos legais exigirá uma quantidade significativa de tempo, já que as duas propostas são muito diferentes.

Ainda que nenhuma lei tenha sido promulgada no Brasil até o momento, é de se mencionar a existência de regulamentos como a Resolução 332/2020 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário.

A resolução do CNJ estabelece parâmetros fundamentais para o uso da Inteligência Artificial (IA) no Poder Judiciário, reconhecendo seu potencial para promover agilidade e coerência nas decisões judiciais. Ressalta-se que o desenvolvimento e a aplicação da IA devem estar em conformidade com os Direitos Fundamentais e pautar-se por critérios éticos, como transparência, previsibilidade, auditabilidade, imparcialidade e justiça substancial. As decisões judiciais assistidas por IA devem preservar valores como igualdade, não discriminação, pluralidade, solidariedade e julgamento justo, além de buscar eliminar preconceitos, opressões e erros de julgamento. Os dados utilizados para aprendizado de máquina devem ser provenientes de fontes seguras e auditáveis, preferencialmente governamentais, e protegidos contra riscos de acesso ou modificação indevidos. O uso da IA deve respeitar a privacidade dos usuários, garantindo-lhes ciência e controle sobre seus

dados, que devem ser tratados de forma responsável para assegurar a proteção do indivíduo. Por fim, sua aplicação deve promover igualdade, liberdade, justiça e dignidade humana.

Em reforço da dificuldade de regulamentação, deve-se destacar que as normas desenvolvidas para tecnologias anteriores, como a internet e as telecomunicações, mostram-se insuficientes para enfrentar os desafios específicos apresentados pela IA. Isso se deve à sua elevada complexidade e à dificuldade de prever, de forma abrangente, as consequências de sua aplicação em larga escala<sup>3</sup>. Regras tradicionais de responsabilidade clara e previsibilidade não conseguem abranger a natureza autônoma e evolutiva da IA, exigindo a criação de novas políticas que considerem esses aspectos únicos. Um exemplo desse dilema está nos argumentos contra uma proposta de lei que vem sendo discutida na Califórnia (EUA), no sentido de que a regulação poderia retardar o progresso e reverter a liderança que os EUA têm em comparação a nações “adversárias” como China e Rússia no desenvolvimento dessa tecnologia (Robison, 2024).

Na Califórnia, sede de gigantes como OpenAI e Google, a regulação de IA tem enfrentado desafios, assim como na imposição de restrições aos usuários. Um exemplo emblemático é a decisão liminar de um juiz que afastou a aplicação de uma lei estadual que previa punições pela divulgação de *deep fakes* gerados por IA, sob o

---

3 Na notícia “Will California flip the AI industry on its head?”, Kylie Robison descreve um projeto de lei de regulação da inteligência artificial que estaria enfrentando grande resistência. O texto original exigia que os desenvolvedores de modelos avançados dessa tecnologia realizassem testes de segurança completos, incluindo avaliações de terceiros, e certificassem que suas criações não representem risco significativo para a humanidade. Os desenvolvedores também deveriam implementar um dispositivo de segurança para bloquear modelos desonestos e relatar incidentes de segurança a uma agência reguladora específica. Eles poderiam enfrentar possíveis ações judiciais por falhas catastróficas de segurança. Se eles mentiram sobre a segurança, os desenvolvedores podem até enfrentar acusações de perjúrio, que incluem a ameaça de prisão

argumento de que “o Estado não pode obrigar as pessoas a remover *deep fakes* eleitorais.” Segundo o magistrado, a proteção já garantida pelos direitos de privacidade, autorais e contra a difamação seria suficiente para lidar com o tema (Zeff, 2024). O caso ilustra bem a resistência à tentativa de regulamentação, especialmente pelo receio de que medidas mais restritivas possam comprometer a competitividade do país no setor tecnológico.

Ademais, é preciso considerar que a natureza inovadora e em constante evolução da IA dificulta a criação de normas legais estáveis. As tecnologias de IA estão avançando rapidamente, e legislações rígidas podem se tornar obsoletas em pouco tempo. Sem contar que a IA abrange uma ampla gama de aplicações, como processamento de linguagem natural, aprendizado de máquina, visão computacional, entre outras, exigindo regulamentações específicas para diferentes áreas de uso.

A IA impacta diretamente direitos fundamentais, como privacidade, liberdade de expressão e proteção de dados. Com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), o Brasil deu um passo importante neste campo, mas surgem desafios adicionais quando se considera a IA. O uso de algoritmos para tomada de decisões pode levar a discriminação algorítmica e violações dos direitos de indivíduos e grupos minoritários, criando a necessidade de garantias mais específicas sobre a equidade e transparência dos sistemas, como já sinalizou o Conselho Nacional de Justiça.

Um dos maiores desafios na regulamentação de IA é a atribuição de responsabilidade em casos de danos. Em sistemas autônomos, como veículos autônomos ou IA que toma decisões automatizadas em empresas, definir quem é responsável por prejuízos e falhas – se o desenvolvedor, o usuário ou o próprio sistema – é um problema jurídico

em aberto. A falta de uma doutrina clara sobre a responsabilidade civil nesses casos deixa uma lacuna na proteção jurídica dos cidadãos.

O Brasil enfrenta o desafio de alinhar sua regulamentação de IA com padrões internacionais, em particular com normas que já estão sendo desenvolvidas pela União Europeia e outros organismos internacionais. A falta de padronização global pode resultar em desafios econômicos e políticos para o país, como barreiras comerciais tecnológicas. Além disso, a cooperação internacional será essencial para enfrentar questões transnacionais relacionadas à IA, como cibersegurança e uso de IA em conflitos militares.

Finalmente, a regulamentação da IA no Brasil precisa enfrentar a questão da autonomia das agências reguladoras e do controle social sobre a implementação dessas tecnologias. O equilíbrio entre inovação e regulação é delicado, pois como já citado, regulamentações excessivamente restritivas podem sufocar a inovação, enquanto a ausência de regulamentação pode levar a abusos.

A regulação da inteligência artificial no Brasil apresenta-se como um desafio multidisciplinar, demandando a colaboração de especialistas em direito digital, engenheiros de software, formuladores de políticas públicas e representantes da sociedade civil. A elaboração de um marco regulatório equilibrado, que simultaneamente proteja os direitos fundamentais e estimule a inovação, será essencial para o desenvolvimento tecnológico e ético do país.

### **3 O CASO BRASILEIRO**

#### **3.1 A iniciativa da Justiça Eleitoral**

Durante as Eleições de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral - TSE enfrentou a necessidade de estabelecer diretrizes para o uso de ferramentas de IA nas campanhas eleitorais municipais, dado o vácuo

normativo resultante da ausência de regulamentação pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, o artigo 242 do Código Eleitoral, que desde sua promulgação em 1965 veda o uso de meios publicitários destinados a criar artificialmente estados mentais, emocionais ou passionais na opinião pública, poderia ser interpretado como uma proibição à utilização de conteúdo “artificial” em propagandas eleitorais. Contudo, sua aplicação frente às tecnologias contemporâneas carecia de maior especificidade.

Diante desse cenário, a Justiça Eleitoral adotou uma postura preventiva, buscando garantir condições mais equitativas para a propaganda eleitoral e evitar interpretações divergentes por juízes eleitorais e Tribunais Regionais em diferentes localidades do país. Além de promover a segurança jurídica, a legitimidade dessa atuação encontra respaldo no artigo 57-J da Lei nº 9.504/1999, que autoriza a Justiça Eleitoral a regulamentar o uso de tecnologias na propaganda eleitoral.

Como apontam Goltzman e Lopes (2024), essa delegação normativa pelo Congresso Nacional confere ao TSE a prerrogativa de disciplinar o uso de ferramentas tecnológicas conforme as circunstâncias nacionais, afastando eventuais questionamentos sobre a legitimidade democrática dessa iniciativa. Dessa forma, pode-se considerar que o próprio Parlamento, como representante da vontade popular, atribuiu ao TSE o papel de regular o uso de tecnologias na propaganda eleitoral, legitimando sua atuação nesse campo.

Em relação à elaboração de resoluções, no ano de 2015, o Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Henrique Neves da Silva<sup>4</sup>, propôs

---

4 Conforme documentos que instruem o Processo Administrativo nº 372-18.2015.6.00.0000 e podem ser verificados na Consulta Pública Unificada (<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#!/public/inicial/index>) em relação ao processo n. 0600645-06.2019.6.00.0000, que deu origem à Resolução nº 23.597, de 29 de outubro de 2019.

a regulamentação da edição de instruções por aquele Tribunal. O Ministro observou a edição reiterada, a cada eleição, de diversas instruções para regulamentar a legislação eleitoral, as quais historicamente repetiam o conteúdo das resoluções que eram aplicadas em pleitos anteriores, com os ajustes decorrentes das alterações legislativas e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Sugeriu a edição dessas normas em caráter permanente, sem prejuízo do exame de eventuais alterações antes de cada eleição, observados os prazos pertinentes, facilitando a identificação e discussão de eventuais mudanças. Da mesma forma, ponderou sobre a necessidade de permitir a efetiva participação da sociedade, em especial dos partidos políticos e dos órgãos de classe, nesse processo de construção normativa.

A partir dessa iniciativa, foi aprovada a Resolução TSE nº 23.472, de 17 de março de 2016, que regulamentou o processo de elaboração de instrução para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias.

Seguindo essas diretrizes, o Tribunal Superior Eleitoral realizou audiências públicas para receber sugestões para o aperfeiçoamento das resoluções aplicáveis às Eleições 2024, nos dias 23, 24 e 25 de janeiro de 2024, tendo sido designada a Ministra Cármen Lúcia, vice-presidente do Tribunal na ocasião, para elaboração e a revisão dessas instruções<sup>5</sup>.

Previamente à realização das audiências públicas, foi divulgada minuta<sup>6</sup> contendo as alterações que seriam discutidas pelos membros do Tribunal.

---

5 Conforme divulgado no site do TSE: Audiências Públicas sobre as minutas das resoluções para as Eleições 2024 (<https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/audiencias-publicas-sobre-as-minutas-das-resolucoes-que-regerao-as-eleicoes-2024>).

6 As alterações que envolvem o uso da inteligência artificial constam na minuta relativa à propaganda eleitoral, disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/arquivos/minutas/propaganda-eleitoral>

Houve grande participação da sociedade na discussão e aprimoramento da resolução da propaganda eleitoral (na qual ficaram contidos os dispositivos sobre inteligência artificial), tendo sido consignado no acórdão que aprovou as alterações que foram aproveitadas cinquenta e oito sugestões, cujas ideias nelas expostas foram incorporadas à norma, sem reprodução do texto proposto. Ainda, foram parcialmente acolhidas, neste tema, noventa e seis sugestões provenientes dos autores de sugestão na primeira fase de análise, de proposições dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral e de especialistas na área da ciência digital e de tecnologias digitais; ao passo que não puderam ser aproveitadas, neste tema, duzentas e quarenta e três propostas por serem contrárias à Constituição da República, à lei ou à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou deste Tribunal Superior Eleitoral, por não trazerem aprimoramento técnico ou por inadequação às finalidades da regulamentação.

Em seu voto, a Ministra destaca as inovações que envolvem a regulação do uso da inteligência artificial nos contextos eleitorais, apontando que foram estabelecidas

exigência de rótulos de identificação de conteúdo sintético multimídia; a restrição ao uso de chatbots e avatares para intermediar a comunicação da campanha, que não poderá simular interlocução com pessoa candidata ou outra pessoa real; a vedação absoluta ao uso para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (deep fake).

A tabela a seguir sintetiza as principais alterações contidas na minuta prévia divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral envolvendo o tema inteligência artificial e o texto final aprovado e inserido na

Resolução TSE 23.610/2019 com o aproveitamento das colaborações recebidas da sociedade em audiência pública:

<p>Minuta</p>	<p>Redação final dos dispositivos aprovados na Resolução TSE n. 23.732, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2024, e incorporados à Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019</p>
<p>Art. 9º-B. A utilização na propaganda eleitoral, em qualquer de suas modalidades, de conteúdo fabricado ou manipulado, em parte ou integralmente, por meio do uso de tecnologias digitais para criar, substituir, omitir, mesclar, alterar a velocidade, ou sobrepor imagens ou sons, incluindo tecnologias de inteligência artificial, deve ser acompanhada de informação explícita e destacada de que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e qual tecnologia foi utilizada, submetendo-se o seu descumprimento ao previsto no §1º do artigo 323 do Código Eleitoral, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis quanto a ilicitude do conteúdo.</p>	<p>Art. 9º-B. A utilização na propaganda eleitoral, em qualquer modalidade, de conteúdo sintético multimídia gerado por meio de inteligência artificial para criar, substituir, omitir, mesclar ou alterar a velocidade ou sobrepor imagens ou sons impõe ao responsável pela propaganda o dever de informar, de modo explícito, destacado e acessível que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e a tecnologia utilizada.</p> <p>§ 1º As informações mencionadas no caput deste artigo devem ser feitas em formato compatível com o tipo de veiculação e serem apresentadas:</p> <p>I – no início das peças ou da comunicação feitas por áudio;</p> <p>II – por rótulo (marca d’água) e na audiodescrição, nas peças que consistam em imagens estáticas;</p> <p>III – na forma dos incisos I e II desse parágrafo, nas peças ou comunicações feitas por vídeo ou áudio e vídeo;</p> <p>IV – em cada página ou face de material impresso em que utilizado o conteúdo produzido por inteligência artificial.</p>
<p>§ 1º A fabricação ou manipulação de conteúdo político-eleitoral mencionada neste artigo refere-se à criação ou à edição de conteúdo sintético que ultrapasse ajustes destinados à melhoria da qualidade da imagem ou som.</p>	<p>§2º O disposto no caput e no §1º deste artigo não se aplica:</p> <p>I - aos ajustes destinados a melhorar a qualidade de imagem ou de som;</p> <p>II - à produção de elementos gráficos de identidade visual, vinhetas e logomarcas;</p> <p>III - a recursos de marketing de uso costumeiro em campanhas, como a montagem de imagens em que pessoas candidatas e apoiadoras aparentam figurar em registro fotográfico único utilizado na confecção de material impresso e digital de propaganda.</p>

	<p>§ 3º O uso de chatbots, avatares e conteúdos sintéticos como artifício para intermediar a comunicação de campanha com pessoas naturais submete-se ao disposto no caput deste artigo, vedada qualquer simulação de interlocução com a pessoa candidata ou outra pessoa real.</p> <p>§ 4º O descumprimento das regras previstas no caput e no § 3º deste artigo impõe a imediata remoção do conteúdo ou indisponibilidade do serviço de comunicação, por iniciativa do provedor de aplicação ou determinação judicial, sem prejuízo de apuração nos termos do § 2º do art. 9º-C desta Resolução.</p>
<p>§ 2º É vedada a utilização na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados com potencial de causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral, inclusive na forma de impulsionamento.</p>	<p>Art. 9º-C É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.</p> <p>§ 1º É proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (deep fake).</p>
	<p>§ 2º O descumprimento do previsto no caput e no § 1º deste artigo configura abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando a cassação do registro ou do mandato, e impõe apuração das responsabilidades nos termos do § 1º do art. 323 do Código Eleitoral, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis quanto à irregularidade da propaganda e à ilicitude do conteúdo.” (NR)</p>

<p>§3º Após notificação sobre ilicitude de conteúdo impulsionado mencionado no § 2º deste artigo, o provedor de aplicação de internet responsável pela sua circulação adotará as providências para a apuração e indisponibilização.”</p>	<p>§ 2º O provedor de aplicação, que detectar conteúdo ilícito de que trata o caput deste artigo ou for notificado de sua circulação pelas pessoas usuárias, deverá adotar providências imediatas e eficazes para fazer cessar o impulsionamento, a monetização e o acesso ao conteúdo e promoverá a apuração interna do fato e de perfis e contas envolvidos para impedir nova circulação do conteúdo e inibir comportamentos ilícitos, inclusive pela indisponibilização de serviço de impulsionamento ou monetização. [...]</p> <p>“Art. 9º-E. Os provedores de aplicação serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco: [..]</p> <p>V - de divulgação ou compartilhamento de conteúdo fabricado ou manipulado, parcial ou integralmente, por tecnologias digitais, incluindo inteligência artificial, em desacordo com as formas de rotulagem trazidas na presente Resolução.</p>
<p>Art. 10. [...] § 1º-A. A vedação prevista no caput deste artigo alcança o uso de ferramentas tecnológicas para adulterar ou fabricar áudios, imagens, vídeos ou outras mídias</p>	<p>Art. 10. [...] § 1º-A. A vedação prevista no caput deste artigo incide sobre o uso de ferramentas tecnológicas para adulterar ou fabricar áudios, imagens, vídeos, representações ou</p>

Analisando comparativamente a minuta com a resolução final em relação à IA, é possível concluir que a essência das propostas foi mantida, mas o texto aprovado aprimorou e detalhou as diretrizes originais. A resolução final incorporou preocupações mais específicas sobre a proteção de dados pessoais, a transparência no uso de IA e as responsabilidades dos provedores de internet. Além disso, houve um reforço na vinculação das práticas irregulares envolvendo IA a sanções previstas na legislação eleitoral.

Essas mudanças refletem uma preocupação crescente com a integridade do processo eleitoral e a mitigação de riscos associados ao uso de IA, como desinformação e manipulação de eleitores, ao mesmo tempo que oferecem mecanismos mais robustos para garantir a transparência e o cumprimento das normas.

Dada a ampla quantidade de sugestões encaminhadas ao TSE, bem como a incorporação de diversas proposições ao texto normativo e o aprimoramento efetivo da redação do regulamento, é possível reconhecer o êxito da iniciativa inédita promovida pela Justiça Eleitoral. Essa abordagem, ao envolver técnicos e partes interessadas no processo de formulação de soluções, demonstra um esforço significativo para atender às particularidades dos pleitos eleitorais no Brasil, contribuindo para a construção de uma regulamentação mais participativa e adequada ao contexto nacional.

Da mesma forma, não se pode deixar de ressaltar a dimensão do desafio de construir soluções que não extrapassem as normas já vigentes e que pudessem se aplicar ao tema, assim como o curto lapso temporal disponível para realizar a elaboração da minuta, a audiência pública, o exame das proposições e a aprovação das alterações pertinentes.

### **3.2 A experiência com a aplicação da regulamentação nas Eleições 2024**

Conforme anteriormente relatado, investido de seu poder regulamentar, o Tribunal Superior Eleitoral elaborou minuta de resolução<sup>7</sup> e recebeu sugestões da sociedade em audiência pública para aperfei-

---

7 A minuta foi disponibilizada em <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/arquivos/minutas/propaganda-eleitoral> e as disposições sobre IA constam à partir do art. 9º-B.

çoamento designada para essa finalidade<sup>8</sup> e aprovou a Resolução n. 23.732/2024, que inseriu dispositivos na Resolução n. 23.610/2019, regulamento permanente da propaganda eleitoral em eleições.

As alterações aprovadas para incidência à partir das Eleições 2024, dentre outras medidas, exigiram a rotulagem do uso de IA na propaganda eleitoral, restringiram o emprego de robôs (chatbots e avatares) e proibiram a utilização de deep fakes na propaganda político-eleitoral, com o objetivo de preservar a integridade do pleito eleitoral, garantir a transparência e promover o combate à desinformação e à propagação de conteúdo falso durante o período de campanha e pré-campanha eleitoral. A normatização permitiu o uso de inteligência artificial na produção ou manipulação de conteúdos considerados verídicos e verdadeiros.

As normas relacionadas à inteligência artificial presentes nessa regulamentação tratam principalmente da transparência no uso de tecnologias digitais na propaganda eleitoral e direito à informação. Em resumo, o uso de conteúdos sintéticos multimídia gerados por inteligência artificial, que criam ou manipulam imagens e sons, impõe ao responsável pela propaganda o dever de informar explicitamente que o conteúdo foi manipulado, incluindo a tecnologia utilizada. Isso deve ser apresentado de forma visível e compatível com o meio de veiculação, seja ele impresso, em vídeo, ou em áudio. Dessa regra, foram excepcionados os meros ajustes de qualidade de imagem ou som, a criação de identidade visual ou de montagens de imagens de uso costumeiro em campanhas<sup>9</sup>.

---

8 Maiores informações sobre as audiências podem ser obtidas em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/tse-realiza-audiencias-sobre-regras-das-eleicoes-de-2024>.

9 Esse último caso se refere às montagens de imagens em que pessoas candidatas e apoiadoras aparentam figurar em registro fotográfico único utilizado na confecção de ma-

A norma vedou a utilização de conteúdo manipulado para divulgar informações falsas ou fora de contexto, que possam prejudicar o equilíbrio do pleito eleitoral. De igual modo, o uso de *deep fakes* (alteração de imagem ou voz de pessoas)<sup>10</sup>, seja para prejudicar ou favorecer candidatos, restou configurado como abuso de poder político ou uso indevido de meios de comunicação, podendo resultar na cassação de registro ou mandato. Também foi proibido o uso de chatbots, avatares e conteúdos sintéticos que simulem interlocução com a pessoa candidata ou outra pessoa real.

Outrossim, ficou expresso que os provedores de aplicações, como redes sociais, seriam responsabilizados solidariamente com os usuários que divulgarem conteúdos que violem as normas sobre o uso de inteligência artificial, caso não promovessem a remoção imediata desses materiais. Essa responsabilização é particularmente relevante em situações de disseminação de informações falsas ou gravemente descontextualizadas. O objetivo do regramento é assegurar a integridade do processo eleitoral, prevenindo o uso inadequado de IA para manipulação da opinião pública e propagação de desinformação.

De acordo com a Resolução TSE nº 23.735/2024, o uso de sistemas de IA para o disparo em massa de mensagens desinformativas, especialmente via serviços de mensageria, é visto como abuso de poder econômico e político.

A postura vanguardista adotada pela Justiça Eleitoral

---

terial impresso e digital de propaganda (santinhos) - art. 9-B, § 2º, inc. III, da Res. 23.610/2019.

10 Tavares (2024) define deepfake como um tipo de conteúdo audiovisual sintético, gerado por técnicas avançadas de inteligência artificial, que tem a capacidade de criar, substituir ou alterar de maneira altamente realista a imagem, a voz ou as ações de pessoas reais em vídeos ou áudios, ressaltando que esses conteúdos são produzidos de forma tão convincente que podem enganar o espectador, simulando eventos, declarações ou comportamentos que nunca ocorreram na realidade.

Brasileira ao abordar os desafios relacionados ao uso de inteligência artificial e deep fakes no contexto eleitoral, é destacada por Tavares (2024), apontando que as normas produzidas sobre o tema refletem uma compreensão aprofundada sobre as complexidades introduzidas pelas novas tecnologias no cenário político-eleitoral. O pesquisador conclui que a abordagem adotada pelo TSE equilibra a inovação tecnológica com a preservação da integridade do processo democrático, estabelecendo um conjunto de diretrizes claras e abrangentes.

Com efeito, a Resolução TSE n. 23.732/2024, ao regulamentar o uso de IA na propaganda eleitoral, apresenta um marco importante no enfrentamento da desinformação e na busca pela integridade do processo eleitoral no Brasil. O Laboratório de Governança e Regulação da Inteligência Artificial do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (LIA-CEDIS-IDP) destaca várias disposições relevantes que demonstram um esforço regulatório para o uso responsável da IA no contexto eleitoral, conforme análise a seguir demonstrada.

### **3.3 As primeiras avaliações acerca da incidência da norma**

O Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA), iniciativa vinculada ao Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), o Centro de Direito, Internet e Sociedade do IDP (CEDIS) e o Ethics4AI, uma iniciativa vinculada ao IDP e ao Mackenzie-SP, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do know-how a respeito de uma Inteligência Artificial ética e confiável no Brasil, produziram nota técnica<sup>11</sup> com o objetivo de discorrer sobre

---

11 O trabalho foi nomeado como “Construindo Consensos: Deep Fakes nas Eleições de 2024”.

aspectos teóricos e práticos acerca do fenômeno das deep fakes nos processos eleitorais em vários países, bem como analisar a nova regulação do TSE.

Primeiramente, a nota técnica descreve que a resolução publicada pelo TSE reconhece a crescente influência da IA nas campanhas eleitorais e, portanto, permite seu uso, desde que obedecidos princípios de transparência. Afirma que isso é fundamental, pois assegura que o eleitor saiba, de maneira clara e inequívoca, quando está sendo impactado por conteúdos gerados por IA. A identificação explícita desses conteúdos, seja por rótulos, marca d'água ou na audiodescrição, como estipulado pela norma, configura um avanço significativo na promoção da transparência eleitoral, segundo Caballero *et al* (2024).

Entre as proibições estabelecidas, a nota reputou com destaque a vedação do uso de IA para a criação ou manipulação de desinformação, o que reflete a preocupação da Justiça Eleitoral em proteger o processo democrático contra práticas que possam desestabilizar o equilíbrio do pleito. A proibição de *deep fakes* e de simulação de interação, como o uso de chatbots ou avatares, foi apontada como forma de evitar fraudes que possam enganar eleitores, manipulando a percepção pública de forma artificial e prejudicial.

O estudo acrescentou que a Resolução também introduz uma medida inovadora: o *notice and take down*, que exige a remoção imediata de conteúdos ilícitos, seja por iniciativa dos provedores de aplicação ou por ordem judicial. Esta obrigação de remoção de conteúdos nocivos sem a necessidade de uma ordem judicial específica representa um avanço na rapidez e eficácia do combate à desinformação nas eleições. O LIA-CEDIS ressalta que a implementação dessa regra pode significar um importante mecanismo de resposta ágil a práticas

de manipulação digital, proporcionando maior proteção ao eleitorado.

O Art. 9º-D da Resolução n. 23.732/2024 é apontado como um avanço normativo significativo pelo LIA-CEDIS. Ao possibilitar a aplicação das regras contra conteúdos falsos ou descontextualizados que sejam amplificados por ferramentas de IA, a resolução se apresenta como uma resposta eficaz para mitigar os riscos da IA no âmbito das campanhas eleitorais. O uso indiscriminado dessas ferramentas pode amplificar desinformação, prejudicando a lisura do processo eleitoral, e a resolução visa conter essa possibilidade.

Ao impor uma série de deveres aos provedores de internet, o dispositivo estabelece obrigações que vão desde a elaboração de políticas de uso até a implementação de mecanismos eficazes de denúncia e moderação de conteúdo, incluindo transparência dos resultados e avaliação de impacto. Esse dispositivo, segundo o estudo, pode ser considerado um microsistema de regulação de plataformas dentro das regras eleitorais, ao criar um conjunto integrado de responsabilidades e ferramentas de controle sobre as plataformas digitais. Ele se destaca por impor não apenas a obrigação de remover conteúdos inverídicos, mas também por exigir que as plataformas atuem preventivamente para inibir a circulação de desinformação, com especial foco na transparência e na correção de fatos enganosos.

Contudo, apesar de ser um grande avanço nas normas de combate à desinformação, sua efetiva concretização ainda é um desafio, na visão dos especialistas. Uma importante questão que se coloca é como o TSE poderá monitorar a aplicação desses deveres. Embora o dispositivo imponha uma série de responsabilidades aos provedores, o sucesso dessa regulamentação dependerá de mecanismos de fiscalização eficientes, como auditorias e monitoramento contínuo, além de sanções adequadas.

Segundo a análise do LIA-CEDIS, há fortes indícios de que o TSE não dispõe de sanções e processos suficientes para garantir o cumprimento efetivo dessas regras. Afinal, a sua efetiva aplicação exigiria uma forte capacidade de fiscalização por parte do TSE, por meio de recursos e ferramentas modernas e adequadas para monitorar o comportamento das plataformas em grande escala. Além disso, a cooperação das plataformas também é essencial para que esse microssistema regulatório funcione e alcance os objetivos de proteger a integridade do processo eleitoral. Faz-se necessário, portanto, um ambiente de intensa inovação institucional para que tais regras inéditas possam se concretizar, uma vez que demandam aptidões e recursos dos órgãos eleitorais diferentes dos exigidos para o exercício de suas clássicas competências.

O trabalho também se dedicou a analisar casos para compreensão do entendimento dos tribunais eleitorais sobre o fenômeno do uso de deep fakes no contexto eleitoral, tomando como referência a Resolução TSE n. 23.732/2024, que alterou a Resolução TSE n. 23.610/20219, dispendo sobre a propaganda eleitoral, conforme anteriormente abordado. A análise dos casos foi realizada a partir de recorte específico por palavras-chave, utilizando os termos “deep-fake(s)” e “deep fake(s)”, a fim de identificar decisões que abordassem esse fenômeno, proferidas após a vigência da Res. TSE n. 23.732/2024 e até o dia 19 de setembro de 2024, localizadas no site do Tribunal Superior Eleitoral e na plataforma Jusbrasil.

No que se refere ao recorte de instância, foram analisadas exclusivamente decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), com um total de 57 decisões identificadas, dentre as quais apenas 56 foram efetivamente examinadas, visto que uma delas estava protegida por segredo de justiça.

O estudo realizado pelo Laboratório de Governança e Regulação da Inteligência Artificial do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (LIA-CEDIS) alerta para um cenário preocupante em relação ao uso de *deep fakes* no contexto eleitoral, especialmente quando associados a conteúdos de teor sexual, como os conhecidos “*deep nudes*”. Em que pese os conteúdos terem sido divulgados na mídia, com mulheres como as principais vítimas, o que torna a questão ainda mais grave, a pesquisa não encontrou decisões judiciais que abordassem diretamente esse tipo de conteúdo no âmbito eleitoral.

Esse dado levanta várias hipóteses que merecem atenção, como as possíveis dificuldades enfrentadas pelas vítimas para acionar a Justiça Eleitoral ou a demora na investigação dos casos. Em ambos os cenários, pode-se perceber um impacto direto na efetividade da proteção das vítimas e na condução dos processos eleitorais. A ausência de uma resposta rápida e eficaz poderia comprometer a análise e o julgamento pelos tribunais, prejudicando a celeridade e a justiça no tratamento dessas questões.

Além disso, a dificuldade das vítimas em acionar a Justiça Eleitoral pode ser explicada pela complexidade do processo, o que leva à subnotificação dos casos e à consequente minimização da percepção da gravidade do problema. Esse cenário pode ser amplificado pelo impacto pessoal e profissional das denúncias de *deep fakes*, que podem prejudicar a vida pessoal das vítimas, assim como comprometer suas campanhas eleitorais, gerando um ambiente de violência e ameaça. Esse contexto de vulnerabilidade pode resultar em um cenário ainda mais desafiador para o sistema eleitoral.

A análise do LIA-CEDIS faz referência a dispositivos legais, como o art. 40-B da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições) e os

arts. 17 e 17-A da Resolução TSE n. 23.608/2019, que exigem que as representações sobre propaganda irregular sejam instruídas com provas da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja diretamente responsável pelo conteúdo. No caso das *deep fakes*, esse requisito se torna mais complexo, já que a multiplicidade de fontes e a dificuldade de rastrear a origem exata do conteúdo podem gerar uma verdadeira “prova diabólica”, dificultando a identificação dos responsáveis e a responsabilização adequada.

Embora o número de casos identificados tenha sido reduzido durante o período de campanha, o LIA-CEDIS enfatiza a importância de manter uma vigilância constante em relação ao uso das *deep fakes* nas eleições. As evidências indicam que essa tecnologia continua sendo um ponto de controvérsia e representa um desafio substancial no controle de ilícitos eleitorais. O uso de *deepfakes* tem o potencial de comprometer a legitimidade e a autenticidade do processo eleitoral, tornando-se uma preocupação central para a integridade do sistema democrático.

Portanto, é fundamental que o sistema eleitoral brasileiro adote medidas eficazes para detectar, combater e sancionar o uso de *deep fakes* nas campanhas eleitorais, garantindo que a desinformação e a manipulação de imagem não afetem a confiança pública e o resultado das eleições. Da mesma forma, somente a atuação rígida dos órgãos de controle é capaz de garantir que a utilização de *deep fakes* não represente mais um obstáculo para o ingresso de mulheres na vida política. A vigilância contínua e a aplicação rigorosa das normas são essenciais para mitigar os riscos dessa tecnologia no cenário eleitoral.

## 4 CONCLUSÃO

A regulamentação da Inteligência Artificial (IA) demanda um equilíbrio delicado. Embora essa tecnologia tenha um enorme potencial transformador, capaz de impulsionar a inovação e gerar benefícios consideráveis para a sociedade e a economia, ela também traz consigo riscos significativos, principalmente no que tange à violação de direitos fundamentais, como a privacidade, a presença de vieses algorítmicos e a discriminação.

Normas excessivamente restritivas podem limitar o desenvolvimento tecnológico e comprometer a competitividade nacional, enquanto uma regulação excessivamente permissiva pode colocar em risco a proteção dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a criação de um marco regulatório equilibrado e inovador é essencial para assegurar que o avanço da inteligência artificial (IA) ocorra de maneira ética, sustentável e responsável.

No âmbito eleitoral, preocupações relacionadas ao uso indevido de tecnologias, como bots e *deepfakes*, reforçam a necessidade de regulamentações específicas que assegurem a integridade do processo democrático. A experiência do Brasil nas eleições de 2024 demonstrou que a implementação de um arcabouço regulatório robusto, com normas claras e fiscalização eficiente, contribuiu significativamente para a lisura do processo eleitoral. A baixa judicialização observada nesse pleito não deve ser interpretada como a ausência de problemas, mas como reflexo de uma estratégia preventiva eficaz, que desencorajou práticas inadequadas. Nesse sentido, merece ser enaltecida a inédita e bem sucedida iniciativa da Justiça Eleitoral na regulação da matéria em pleitos eleitorais.

Da mesma forma, o reduzido número de processos judiciais localizados sobre o tema não significa a inexistência de problemas

relacionados ao uso da IA, mas sim uma menor incidência de contestações judiciais, possivelmente vinculada às particularidades locais do pleito de 2024. Tal situação reforça a necessidade de uma abordagem multidimensional, que leve em consideração tanto as especificidades do processo eleitoral quanto os desafios globais associados à regulação da IA.

Em síntese, a experiência das eleições de 2024 oferece lições valiosas para o aprimoramento contínuo da regulação da IA no Brasil. O arcabouço normativo adotado, que deve ser reputado eficaz em diversos aspectos, deve ser constantemente ajustado para enfrentar as novas dinâmicas e desafios impostos pela rápida evolução tecnológica. É imprescindível que a regulação da IA equilibre a proteção da integridade do processo eleitoral, a garantia dos direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento tecnológico, visando assegurar um futuro democrático, ético e sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENDER, Sarah M.L. Algorithmic elections. **Michigan Law Review**, v. 121, n. 3, p. 1-36, dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9504.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 09 out 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 11 out. 2024.

CABALLERO, Berto Igor *et al.* **Construindo Consensos: Deep Fakes nas Eleições de 2024.** Brasília: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e ETHICS4AI, 2024.

CABRAL JUNIOR, Alan. Inteligência artificial, redes sociais e fake news: a utilização de instrumentos tecnológicos contra a democracia. *In:* SILVEIRA, Marilda de Paula (org.). **Eleições e novas tecnologias dados, inteligência artificial e (des)informação.** Belo Horizonte: Editora Expert, 2024. P. 49-60

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. **Revealed: 50 Million Facebook Profiles Harvested for Cambridge Analytica in Major Data Breach.** The Guardian, 17 mar. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>. Acesso em: 18 set. 2024.

CRUZ, Francisco Brito. **Introdução ao escopo:** internet, plataformas e conteúdo gerado por usuários. Revista USP, n. 141, p. 67-80, 2024.

GOLTZMAN, Elder Maia; LOPES, Lígia Viera de Sá e. **Inteligência Artificial, Discursos de Ódio e os Limites da Justiça Eleitoral: Um Estudo sobre a Proteção da Democracia.** In: Revista Justiça Eleitoral em Debate - v.14, n.1 (jan/jun 2024) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, 2024. Pp. 65-73.

HEIKKILA, Melissa. **Conteúdo gerado por IA não parece ter influenciado as recentes eleições europeias.** MIT Technology Review Brasil, 23 set. 2024. Disponível em: <https://mittechreview.com.br/ia-eleicoes-europeias/>. Acesso em: 24 set. 2024.

KAUFMAN, Dora; JUNQUILHO, Tainá; REIS, Priscila. **Externalidades negativas da inteligência artificial:** conflitos entre limites da técnica e direitos humanos. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais. Vitória, v. 24, n. 3 p. 43-71, set./dez. 2023.

KUBOTA, Luis Claudio; ROSA, Maurício Benedeti. Inteligência artificial no Brasil: adoção, produção científica e regulamentação. In: KUBOTA, Luis Claudio (Org.). **Digitalização e tecnologias da informação e comunicação**: oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 9-32., il. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350660cap1>

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; PORTELLA, Luiza Cesar. Inteligência artificial, eleições e autenticidade eleitoral. In: SILVEIRA, Marilda de Paula (org.). **Eleições e novas tecnologias dados, inteligência artificial e (des)informação**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2024. P. 573-588.

MAGRANI, Eduardo. **Entre dados e robôs**: ética e privacidade na era da hiperconectividade — 2. ed. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2019. 304 P.

RIBEIRO, Ludmilla Rocha C.; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Microtargeting eleitoral: o uso da inteligência artificial na personalização de campanhas políticas. In: SILVEIRA, Marilda de Paula (org.). **Eleições e novas tecnologias dados, inteligência artificial e (des)informação**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2024. P. 433-450.

ROBISON, Kylie. **Will California flip the AI industry on its head?** The Verge, 11 set. 2024. Disponível em: <https://www.theverge.com/2024/9/11/24226251/california-sb-1047-ai-industry-regulation-backlash>, acesso em: 13 set. 2024.

SÁ, Allan Michell Pereira. Grok: inteligência artificial sem filtro e impactos nas eleições 2024 no Brasil. In: SILVEIRA, Marilda de Paula (org.). **Eleições e novas tecnologias dados, inteligência artificial e (des)informação**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2024. P. 61-70.

SADDY, André. **Inteligência artificial e direito administrativo**. André Saddy (coordenador).— Rio de Janeiro: CEEJ, 2022. 604 p

SLAUGHTER, Rebecca Kelly; KOPEC, Janice; BATAL, Mohamad. Algorithms and economic justice: a taxonomy of harms and a path forward for the Federal Trade Commission. **Yale Journal of Law & Technology**, Special Issue, v. 23, 2021.

STOCKWELL, Sam. **AI-Enabled Influence Operations: Threat Analysis of the 2024 UK and European Elections**. CETaS Briefing Papers (September 2024). Disponível em: <https://cetas.turing.ac.uk/publications/ai-enabled-influence-operations-threat-analysis-2024-uk-and-european-elections>. Acesso em: 24 set. 2024.

TAVARES, Cláudio de Mello. Inteligência Artificial e Deepfakes: Desafios Jurídicos e Tecnológicos para a Integridade do Processo Democrático e as Implicações para as Eleições Municipais de 2024. In: **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - v.14, n.1 (jan/jun 2024) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, 2024. Pp. 49-58.

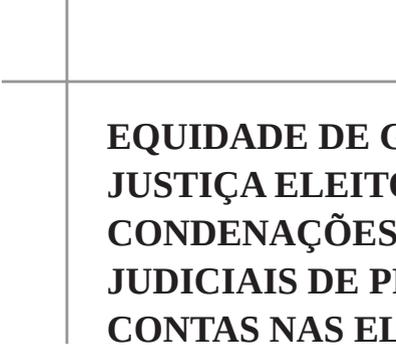
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE realiza audiências sobre regras das Eleições de 2024**. 22 jan. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/tse-realiza-audiencias-sobre-regras-das-eleicoes-de-2024>. Acesso em: 12 set. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Aumentar a confiança numa inteligência artificial centrada no ser humano**, COM (2019) 168 final. Bruxelas, 08 abr. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0168&from=EN>. Acesso em: 16 set. 2024.

VIEIRA, Leonardo Marques. **A problemática da inteligência artificial e dos vieses algorítmicos: caso compas**. Campinas: Brazilian Technology Symposium, 2019. Disponível em: <https://www.lcv.fee.unicamp.br/images/BTSym-19/Papers/090.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2024.

WASSERMANN, Renata. **Elas na inteligência artificial** – Questões de gênero. Revista USP, n. 141, p. 121-132, 2024.

ZEFF, Maxwell. **Judge blocks California's new AI law in case over Kamala Harris deepfake**. Portal TechCrunch, 02 out. 2024. Disponível em: <https://techcrunch.com/2024/10/02/judge-blocks-californias-new-ai-law-in-case-over-kamala-harris-deepfake-musk-reposted/>. Acesso em: 09 out. 2024.



**EQUIDADE DE GÊNERO NA  
JUSTIÇA ELEITORAL: ANÁLISE DAS  
CONDENAÇÕES EM PROCESSOS  
JUDICIAIS DE PRESTAÇÕES DE  
CONTAS NAS ELEIÇÕES DE 2022  
DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Marília Medeiros Piantá

**RESUMO:** O artigo tem por objetivo investigar a ingerência dos estereótipos de gênero (masculino e feminino) no âmbito dos processos de prestações de contas das eleições de 2022 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Ao longo dos anos de 2023 e 2024, a análise e julgamento dos processos de prestações de contas de campanha das eleições de 2022, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, trouxe um dado preocupante: as candidatas do gênero feminino sofreram quantitativamente e qualitativamente maior número de condenações em relação aos candidatos do gênero masculino. Para consecução deste objetivo, com o uso da metodologia do estudo de casos, pretende-se examinar as especificidades de três processos de contas, selecionados como representativos do universo de irregularidades verificadas na contabilidade das candidatas, de modo a compreender as razões pelas quais ensejaram os julgamentos e condenações pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Ainda, a partir de pesquisa quali-quantitativa, de natureza exploratória, com emprego da técnica de levantamento diagnóstico, de cunho bibliográfico e processual, acerca da equidade de gênero, no âmbito dos processos judiciais de prestações de contas eleitorais, tenciona-se contribuir para a transparência de dados sobre a diversidade e inclusão e o aprofundamento de estudos sobre a temática, objetivando a aferição da efetividade da política pública de cotas de gênero nas eleições e apontar ferramentas que possam minimizar a interferência da relação gênero/candidato e promover a equidade de gênero no processo eleitoral. Do exame dos erros e irregularidades, conclui-se que a capacitação e formação das candidatas do gênero feminino, com a adoção de medidas que envolvam a orientação adequada sobre as exigências da prestação de contas e a assistência jurídica e contábil eficaz despontam como estratégias para minimizar as condenações desproporcionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Equidade de gênero. Prestações de contas eleições 2022. Condenações erário.

**ABSTRACT:** The article aims to investigate the interference of gender stereotypes (male and female) in the context of the accountability processes of the 2022 elections of the Regional Electoral Court of

Rio Grande do Sul. Throughout the years 2023 and 2024, the analysis and judgment of the campaign accountability processes of the 2022 elections, by the Regional Electoral Court of Rio Grande do Sul, brought a worrying fact: female candidates suffered quantitatively and qualitatively a greater number of convictions in relation to male candidates. To achieve this objective, using the case study methodology, we intend to examine the specificities of three accounting processes, selected as representative of the universe of irregularities found in the candidates' accounting, in order to understand the reasons that led to the trials and convictions by the Regional Electoral Court of Rio Grande do Sul. Furthermore, based on qualitative and quantitative research, of an exploratory nature, using the diagnostic survey technique, of a bibliographic and procedural nature, on gender equity, within the scope of judicial processes for electoral accounting, we intend to contribute to the transparency of data on diversity and inclusion and the in-depth studies on the subject with the aim of measuring the effectiveness of the public policy of gender quotas in elections and developing tools that can minimize the interference of the gender/candidate relationship and promote gender equity in the electoral process. From the examination of errors and irregularities, it is concluded that the training and training of female candidates, with the adoption of measures that involve adequate guidance on the requirements of accountability and effective legal and accounting assistance, emerge as strategies to minimize disproportionate sentences.

**KEYWORDS:** Gender equity. Accountability for elections 2022. Treasury convictions.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, desde março de 2018, por força do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 5617<sup>1</sup>, que garantiu o percentual mínimo de 30% dos recursos do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha às candidaturas femininas, tem se verificado sensível incremento do número de mulheres na disputa por mandato eletivo e, conseqüentemente, elevado a representatividade feminina na política. Contudo, há inúmeros desafios para o enfrentamento da desigualdade de gênero durante o processo eleitoral, especialmente nas prestações de contas de campanha.

Ao longo dos anos de 2023 e 2024, a análise e julgamento dos processos de prestações de contas de campanha das eleições de 2022, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, trouxe um dado preocupante: as candidatas do gênero feminino sofreram quantitativamente e qualitativamente maior número de condenações em relação aos candidatos do gênero masculino.

Essa constatação lança luz às desigualdades históricas entre os gêneros masculino e feminino, que também se refletem no processo eleitoral e suscitam investigação das razões implícitas e/ou explícitas que levam à disparidade relativamente às condenações de candidatas do gênero feminino em comparação com os candidatos do gênero masculino nas eleições de 2022 no Rio Grande do Sul.

---

1 O Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação direta para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.50/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

O presente artigo destina-se a investigar a ingerência dos estereótipos de gênero (masculino e feminino) no âmbito das condenações em processos de prestações de contas das eleições de 2022 julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

Para consecução deste objetivo, com o uso da metodologia do estudo de casos, pretende-se examinar as especificidades de três processos de contas, selecionados como representativos do universo de irregularidades verificadas na contabilidade das candidatas, de modo a compreender as razões pelas quais ensejaram os julgamentos e condenações pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

Ainda, a partir de pesquisa quali-quantitativa, de natureza exploratória, com emprego da técnica de levantamento diagnóstico, de cunho bibliográfico e processual, acerca da equidade de gênero, no âmbito dos processos judiciais de prestações de contas eleitorais, tenciona-se contribuir para a transparência de dados sobre a diversidade e inclusão e o aprofundamento de estudos sobre a temática objetivando a aferição da efetividade da política pública de cotas de gênero nas eleições e desenvolver ferramentas que possam minimizar a interferência da relação gênero/candidato e promover a equidade de gênero no processo eleitoral.

## **2 DE RELATIVAMENTE A PLENAMENTE CAPAZ**

Antes de analisar os dados sobre os julgamentos das prestações de contas, importante contextualizar historicamente a condição da mulher no cenário jurídico brasileiro.

O direito ao sufrágio feminino ocorreu apenas em 1932, por meio do Decreto n. 21.076, elevado ao nível constitucional pela Constituição de 1934, que facultava às mulheres o direito de votar e, somente na Constituição de 1946 foi estabelecido que homens e mulheres tinham direito ao voto universal e obrigatório.

Ligia Fabris Campos (2019, p. 593-594) traça o caminho percorrido pelas mulheres, nos seguintes termos:

Em 1949, a advogada Romy Medeiros criou o Conselho Nacional de Mulheres e atuou durante toda a década de 50 em prol dos direitos das mulheres casadas, que até então dependiam da autorização do marido para trabalhar ou viajar para fora do país. Apenas em 1962, após muita mobilização, foi promulgado o Estatuto da Mulher Casada (Lei nº 4.121/62), que alterou o Código Civil. Com isso, as mulheres passaram a não depender de autorização dos maridos para, por exemplo, ter economia própria e ter reconhecido seu poder sobre os filhos.

Em 1968, a chamada “segunda onda do feminismo” eclodia na Europa e nos Estados Unidos sob a bandeira da igualdade entre homens e mulheres e da liberdade sexual. Nesse mesmo período, as mulheres brasileiras lutavam não apenas pelos mesmos direitos, mas, também, pelas liberdades democráticas e pelo fim da opressão instaurada pela ditadura militar com o golpe de 1964. Muitas foram, em razão disso, perseguidas, torturadas, mortas e exiladas. Durante o exílio, diversas mulheres tiveram contato com os movimentos feministas da América Latina, Europa e Estados Unidos.

A partir do processo de redemocratização e em virtude dessa mobilização, o Brasil ratificou, em 1984, com reservas especialmente no que tange ao direito de família, o Tratado para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), promulgado em 1979 pela ONU e em vigor desde 1981. Dentre os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção, o art. 7º determina expressamente que os países signatários tomem medidas para possibilitar a entrada e participação das mulheres na política.

Contudo, como adverte Ligia Fabris Campos (2019, p. 593-594), a consagração da igualdade entre homens e mulheres na Constituição Federal de 1988, apesar de representar avanço significativo, não foi suficiente para eliminar as discriminações de

todo tipo, inclusive de gênero, tampouco auxiliou para que realmente fosse concretizada a democracia eleitoral:

Dessa forma, muito embora tenha havido o reconhecimento dos direitos civis e políticos das mulheres no campo legal, este avanço não foi suficiente para que se efetivasse a democracia eleitoral. O direito de votar e ser votado não basta: é preciso mobilizar outros aparatos – não apenas jurídicos, mas também sociais e políticos –, para assegurar a igualdade material na disputa pelo voto. Assim, como nos processos típicos das democracias liberais, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a sociedade e seus processos de socialização seguiram materialmente desiguais, impondo uma série de obstáculos à inserção das mulheres em diversos âmbitos. Isso se verifica especialmente nos espaços de poder, como a política.

Marilda de Paula Silveira (2019, p. 162) lembra que:

Para compreender a sub-representação feminina na vida política brasileira, não se pode perder de vista que, até 1962, a mulher era considerada relativamente incapaz e dependia do seu marido para exercer inúmeros direitos. Foi com o estatuto da mulher casada, em 1962, que parte das desigualdades e essa noção de incapacidade foi revogada. Não se tratava, portanto, de simples questão cultural, mas de opção normativa incorporada ao Estado de Direito vigente, amparada por política estatal que se pautava exclusivamente pelo gênero.

Nesse cenário, no qual há pouco mais de 60 anos sequer as mulheres eram “totalmente capazes”, há muito a avançar para a conquista da igualdade substancial entre os gêneros.

### **3 ANÁLISE DOS DADOS SOBRE OS JULGAMENTOS**

A investigação da hipótese de que as candidatas do gênero feminino sofreram, quantitativa e qualitativamente, maior número de condenações, em relação aos candidatos do gênero masculino, nas

eleições de 2022, no Rio Grande do Sul foi viabilizada pelo acesso aos dados extraídos do sistema de controle das condenações em processos judiciais de prestação de contas eleitorais, elaborado e disponibilizado no sítio eletrônico do Tribunal Regional do Rio Grande do Sul, no qual constam informações relativas ao número do processo, nome da parte, cargo disputado, partido político, resultado da prestação de contas e aos valores envolvidos<sup>2</sup>.

A título de resultado preliminar, a partir de amostra de 406 processos, julgados entre os dias 18.11.2022 e 29.02.2024, no TRE-RS, verificou-se que, proporcionalmente ao que as candidatas do gênero feminino receberam do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), quando dos julgamentos das contas, foram condenadas a devolver R\$ 2,00 em cada R\$ 100,00 recebidos, enquanto que os candidatos do gênero masculino R\$ 1,44 em cada R\$ 100,00 recebidos:

<b>RECEBIDO FEFC</b>	<b>CONDENAÇÕES</b>	<b>%</b>
<b>182.426.590 (MASCULINO)</b>	<b>2.631.194</b>	<b>1,44</b>
<b>70.529.183 (FEMININO)</b>	<b>1.407.471</b>	<b>2,00</b>

Em nova coleta de dados, a partir de amostra de 506 processos, julgados entre os dias 18.11.2022 e 03.07.2024, no TRE-RS, verificou-se que, proporcionalmente ao que as candidatas do gênero feminino receberam do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC),

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/prestacoes-de-contas-eleitorais-2013-eleicoes-2022-2013-candidatos-eleitos-e-suplentes-2013-recolhimento-de-valores>. Acesso em 29 jul. 2024.

quando dos julgamentos das contas, foram condenadas a devolver R\$ 2,70 em cada R\$ 100,00 recebidos, enquanto que os candidatos do gênero masculino R\$ 1,88 em cada R\$ 100,00 recebidos:

RECEBIDO FEFC	CONDENAÇÕES	%
<b>182.426.590 (MASCULINO)</b>	<b>3.445.594</b>	<b>1,88</b>
<b>70.529.183 (FEMININO)</b>	<b>1.906.769</b>	<b>2,70</b>

Dessa forma, quantitativamente é possível afirmar que as candidatas do gênero feminino, quando do julgamento de suas contas de campanha nas eleições de 2022, de forma desproporcional, foram condenadas em valores superiores aos dos candidatos do gênero masculino.

#### 4 ESTUDO DE CASOS

A seguir serão examinados três processos de candidatas do gênero feminino, selecionados porque representativos do universo de irregularidades verificadas na contabilidade das candidatas, de modo a compreender as razões pelas quais ensejaram os julgamentos e condenações pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

O primeiro processo refere-se à candidata não eleita ao cargo de Deputada Estadual, pelo partido AVANTE, nas Eleições Gerais de 2022<sup>3</sup>.

A receita declarada pela candidata foi de R\$ 170.000,00 de

<sup>3</sup> Processo n. 0602839-86.2022.6.21.000, Candidata Mariza Regina Taborda Souza. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0602839-86.2022.6.21.0000>. Acesso em: 13 jul. 2024.

recursos provenientes do Fundo Especial Financiamento de Campanha – FEFC.

Após a adoção dos procedimentos técnicos de exame e da análise dos extratos bancários eletrônicos, disponibilizados pelo TSE, assim como da documentação apresentada na prestação de contas, foram constatadas irregularidades na comprovação de gastos com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Para melhor compreensão, transcreve-se o que constou no acórdão que julgou desaprovadas as contas da candidata:

A fim de justificar a despesa junto à fornecedora ELIANE BEATRIZ BARBOSA DA SILVA, a candidata **juntou duas vezes um recibo simples** (IDs 45268822 e 45543536). Entretanto, as despesas relativas à publicidade com material impresso devem ser comprovadas mediante nota fiscal, na qual conste a dimensão dos materiais impressos, nos termos do art. 60, § 8º, da Resolução TSE n. 23.607/19.

[...]

**Portanto, diante da ausência de comprovação das despesas com recursos públicos junto à fornecedora supra, considera-se irregular o valor de R\$ 63.000,00.** Com relação ao fornecedor LAMAISON COMÉRCIO DE PRODUTOS DE SAÚDE LTDA., a candidata limitou-se a juntar uma nota fiscal (ID 45268818), em que consta na descrição do serviço: “Referente a serviços de promover em panfletagem”.

**Instada a fornecer informações complementares, já que constatada a discrepância entre a atividade da empresa fornecedora (comércio de produtos de saúde) e o serviço prestado (“promoter” em panfletagem), a candidata manteve-se silente.**

Assim, diante da ausência de esclarecimentos e complementação de dados torna-se inviável a fiscalização dos gastos eleitorais, de modo que considero não comprovadas e **irregulares as despesas em relação ao fornecedor LAMAISON COMÉRCIO DE PRODUTOS DE SAÚDE LTDA., no valor de R\$ 48.940,00.**

No que diz respeito à despesa junto a AKM SERVICOS DE LIMPEZA E CONSTRUCAO CIVIL LTDA., foi emitida nota fiscal com a descrição genérica: “Administração de pessoal campanha eleitoral período 12.9.2022 a 01.10.2022”.

**Em que pese regularmente intimada, a candidata não apresentou os contratos de prestação de serviço detalhando os locais de trabalho, horas trabalhadas, especificação das atividades executadas, conforme estabelecido no art. 60, c/c o art. 35, § 12, da Resolução TSE n. 23.607/19.**

[...]

A existência de pagamentos sem a apresentação dos respectivos instrumentos contratuais impede a verificação da natureza dos serviços prestados. Por outro lado, a ausência das informações relativas às condições de trabalho, como local das atividades, horas trabalhadas, atividades executadas e justificativa do preço contratado impossibilita a fiscalização da correta utilização dos recursos públicos oriundos do FEFC.

Posto isso, em razão da carência de elementos capazes de esclarecer as despesas realizadas com recursos públicos oriundos do FEFC, concluo pela **irregularidade dos gastos realizados junto ao fornecedor AKM SERVICOS DE LIMPEZA E CONSTRUCAO CIVIL LTDA., no valor de R\$ 30.000,00.**

A fim de justificar a despesa junto à LARISSA HEBERLE BORBA (R\$ 10.000,00), relativa à “coordenação de campanha”, foi apresentado recibo de pagamento (ID 45268820) e relatório de trabalho (ID 45543545). Contudo, não foi trazido aos autos o contrato de prestação de serviços, conforme estabelecido no art. 60, c/c o art. 35, § 12, da Resolução TSE n. 23.607/19:

[...]

Portanto, diante da não comprovação da despesa, em conformidade com os meios preconizados na legislação eleitoral, permanece a irregularidade, no valor de R\$ 10.000,00, apontada no Parecer Conclusivo.

Assim, diante da não comprovação dos gastos com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, **considera-se irregular o montante de R\$ 151.940,00 [R\$ 63.000,00 (ELIANE BEATRIZ BARBOSA DA SILVA) + R\$ 48.940,00 (LAMAISON**

**COMÉRCIO DE PRODUTOS DE SAÚDE LTDA.) + R\$ 30.000,00 (AKM SERVICOS DE LIMPEZA E CONSTRUCAO CIVIL LTDA.) + R\$ 10.000,00 (LARISSA HEBERLE BORBA) = 151.940,00], o que corresponde a 89,38% da receita declarada pela candidata (R\$ 170.000,00), tornando imperativa a desaprovação das contas e o recolhimento da quantia irregular ao Tesouro Nacional, conforme o art. 79, § 1º, da Resolução TSE n. 23.607/19. (grifo nosso)**

Como se verifica, a candidata cometeu as seguintes irregularidades: a) ausência ou deficiência na comprovação de gasto eleitoral; b) ausência de atendimento à intimação da Justiça Eleitoral para complementar informação. Tais irregularidades poderiam ter sido evitadas com simples providências: confecção de contrato de prestação de serviços e exibição de nota fiscal do prestador.

Em consulta ao andamento processual do feito, o valor do débito, atualizado em 06.07.2024, corresponde a R\$ 215.353,49, quando a candidata percebeu R\$ 170.000,00 de recursos do FEFC para realizar sua campanha eleitoral.

O segundo processo refere-se à candidata não eleita ao cargo de Prefeita do Município de Capão da Canoa, nas Eleições Municipais de 2020<sup>4</sup>, pelo então Partido Social Liberal - PSL (antes da fusão com o Democratas -DEM para formar o União Brasil).

Suas contas foram desaprovadas porque a candidata foi orientada, pelo próprio partido, a recolher aos cofres do PSL Estadual, importância relativa à sobra de recursos do FEFC quando, o correto, seria o recolhimento ao Tesouro Nacional.

Importante registrar que a candidata, para reaver a impor-

---

4 Embora o processo diga respeito à eleição de 2020, a sua inclusão no presente artigo ocorre diante da inusitada irregularidade verificada, originada por informação equivocada do Partido. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600469-43.2020.6.21.0150>. Acesso em: 28 jul. 2024.

tância transferida indevidamente ao PSL (Diretório Estadual do Rio Grande do Sul), foi compelida a ingressar com ação de obrigação de devolução de valores na Justiça Comum.

Por oportuno, transcreve-se trecho da sentença<sup>5</sup>, na qual consta a condenação da agremiação a indenizar à candidata valor a título de dano moral, além do valor indevidamente depositado por orientação do partido (fato incontroverso nos autos):

Devidamente citada, a parte ré apresentou contestação (Evento 12). Reconheceu que orientou os autores a depositar a sobra de campanha na conta denominada PSL Mulher. Disse que não teve má-fé ou intenção de prejudicar os demandantes ou lesar o Tesouro Nacional. Pediu a improcedência da ação. Juntou documentos.

[...]

Diante da incontrovérsia acerca dos fatos narrados pelos autores na petição inicial, deve o réu devolver a quantia de R\$ 53.330,71, devidamente atualizada, conforme planilha de débito juntada no Evento 9, observados os parâmetros ali estabelecidos.

No que se refere ao pedido de indenização por danos morais, de igual sorte, prospera a ação.

[...]

O dano moral é um instituto consagrado na Constituição Federal, segundo Sérgio Cavalieri Filho, é “lesão de bem integrante da personalidade, tal como a honra, a liberdade, a saúde, a integridade psicológica, causando dor, sofrimento, tristeza, vexame e humilhação à vítima. Nessa categoria incluem-se também os chamados novos direitos de personalidade: intimidade, imagem, bom nome, privacidade, a integridade da esfera íntima. Tutela-se, aí, o interesse da pessoa

---

5 PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL Nº 5001052-57.2022.8.21.6001/RS, AUTOR: MARIA MIRACY DOS SANTOS RIBEIRO AUTOR: FABIANO SILVA DE SOUZA RÉU: PARTIDO SOCIAL LIBERAL - RIO GRANDE DO SUL - RS - ESTADUAL, Vara Cível do Foro Regional da Tristeza da Comarca de Porto Alegre. Disponível em: [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&-doc=11679967542614610838116557940&evento=82100081&key=a2b745756d68ef5524b3e5ebd2bf20de54118c118b1fb16d93586dd9f975e096&hash=71a7ee9f110d3-c588a67008be837f1ab](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&-doc=11679967542614610838116557940&evento=82100081&key=a2b745756d68ef5524b3e5ebd2bf20de54118c118b1fb16d93586dd9f975e096&hash=71a7ee9f110d3-c588a67008be837f1ab). Acesso em: 28 jul. 2024.

humana de guardar só para si, ou para estrito círculo de pessoas, os variadíssimos aspectos de sua vida privada (...).” (Programa de Responsabilidade Civil, 8ª edição, pág. 80 e 81.)

No caso dos autos, resta devidamente comprovado o dano sofrido pelos demandantes, que em razão dos fatos, tiveram a prestação de contas da campanha eleitoral desaprovada (Evento 1, OUT16), o que originou o pedido de cumprimento de sentença formulado pela União onde os autores figuraram como executados (Evento 1, OUT17).

Reconhecido o dever de indenizar, o juiz, ao arbitrar o quantum indenizatório, deve ser prudente e severo, de modo a trazer uma justa compensação para a vítima, porém sem exageros, para que a mesma não se configure uma fonte de enriquecimento. Os critérios balizadores dessa fixação são, conforme reiterada jurisprudência, as circunstâncias do caso e as posses do ofensor e vítima.

Considerando essas premissas, a quantia de R\$ 5.000,00 para cada autor é justa e adequada a compensar os prejuízos sofridos, valor este que deverá ser corrigido monetariamente pelo IPCA e acrescido de juros de mora de 1% ao mês, ambos a contar da citação.

Em que pese o êxito na ação proposta, inegável o prejuízo sofrido pela candidata, pois como única executada, nos autos do cumprimento de sentença, respondeu com seu patrimônio pessoal pelo débito<sup>6</sup> e, ademais, somente mediante adjuízo do devido cumprimento de sentença contra o partido, nos autos do processo que tramita na Justiça Comum, é que terá ressarcido o valor que depositou à agremiação, em face de orientação equivocada do próprio partido.

---

6 Nos autos do Cumprimento de sentença n. 0600469-43.2020.6.21.0150 houve a penhora do veículo I/Chev Tracker Premier Placas IZT4G56, ano 2019, flex, cor preta – Renavam 01216006900, avaliação pela tabela Fipe de R\$ 98.590,00. Comprovante penhora sob ID 45536943, disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600469-43.2020.6.21.0150>. Acesso em 14 jul. 2024.

No caso, se a candidata dispusesse da informação correta: - sobras de campanha devem ser recolhidas ao Tesouro Nacional -, poderia ter sido evitada a sua condenação e o ingresso de processo judicial na Justiça Comum.

O terceiro processo refere-se à candidata não eleita ao cargo de Deputada Federal, pelo então Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (atualmente extinto em razão de sua fusão com o Patriota para formar o Partido Renovação Democrática - PRD), nas Eleições Gerais de 2022<sup>7</sup>.

Nesse processo, a candidata, em razão de ausência de advogado e/ou informações adequadas quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, a candidata deixou de apresentar sua contabilidade de campanha, motivo pelo qual foi condenada ao recolhimento de todo o valor recebido a título de FEFC ao Tesouro Nacional (R\$ 96.825,00).

Como consequência da não apresentação de contas, a candidata ficou impedida de obter a certidão de quitação eleitoral até o final da legislatura, ou seja, impossibilitada de disputar nova eleição durante toda a legislatura para a qual concorreu, podendo se estender esse impedimento para além desse período, caso não seja providenciada a efetiva apresentação das contas. Nesse sentido, o que consta na Súmula 42 do TSE e sua pacífica jurisprudência<sup>8</sup>. Assim, a

---

7 Processo n. 0603023-42.2022.6.21.0000, Candidata Franciele Gottschalk da Cunha. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0603023-42.2022.6.21.0000>. Acesso em 28 jul. 2024.

8 Súmula 42 - A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Eleições 2020 [...] Registro de candidatura. Indeferimento. Vereador. Condições de elegibilidade. Ausência de quitação eleitoral. Prestação de contas referente à campanha de 2016 julgada não prestada. Impedimento que perdura até o fim do mandato para o qual concorreu o candidato. [...] 1. O TSE há muito firmou a compreensão de que a norma do art. 14, § 3º, da CF é de eficácia contida, remetendo ao legislador ordinário (e não à lei complementar) a definição das condições de elegibilidade nela previstas. Nesse pormenor,

restrição é grave, pois a candidata apresenta déficit na sua capacidade eleitoral passiva, o que significa restrição ao direito fundamental à elegibilidade.

Diante do que foi analisado ao longo dos processos acima listados é possível afirmar que os apontamentos poderiam ter sido evitados se houvesse previamente a informação adequada em relação aos procedimentos que envolvem uma candidatura, com efetiva assistência jurídica e contábil às candidatas, sobre a obrigatoriedade de prestar contas, o atendimento às intimações da Justiça Eleitoral, a documentação correta para demonstração dos gastos e a destinação de eventuais sobras do FEFC.

---

a Lei nº 9.504/1997 previu, no art. 11, § 1º, VI, como requisito para o pleno gozo dos direitos políticos, que o candidato estivesse quite com a Justiça Eleitoral. A partir dos contornos contidos no § 7º do mesmo artigo, coube ao TSE a regulamentação da quitação eleitoral, o que sempre fez por meio de resolução, no exercício da sua competência normativa prevista no art. 1º, § 1º, do Código Eleitoral. 2. O art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/1997 dispõe que a certidão de quitação eleitoral abrangerá a apresentação de contas de campanha eleitoral. Nessa toada, esta Corte Superior firmou a compreensão de que a decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva regularização das contas, sendo esse o teor da Súmula nº 42/TSE e das resoluções expedidas por esta Corte Superior para regulamentar as eleições. 3. Esmiuça-se, até para desfazer o equívoco constatado na decisão regional, que a atividade de regularização das contas não se assemelha, não se confunde, não se equivale e, tampouco, supre a atividade de prestar contas. 4. De forma mais concreta, se o candidato deseja evitar o escrutínio de suas contas, da origem de seus recursos e como os utilizou, escapando tanto de eventuais ações de investigação judicial eleitoral, de impugnação ao mandato eletivo e aquelas destinadas a resguardar o art. 30-A da Lei nº 9.504/97, basta que deixe transcorrer o prazo legal para o ajuizamento dessas demandas (todas posteriores ao prazo de prestação de contas) para depois apresentar uma versão simplificada da sua contabilidade e, ainda assim, obter quitação eleitoral. 5. Admitir tal possibilidade esvazia o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 e o art. 30-A da Lei nº 9.504/97. Ou seja, a declaração de inconstitucionalidade proferida na origem deixa de contemplar o dano sistêmico que dela decorre e, ainda, o risco em que coloca a integralidade do procedimento e da finalidade da prestação de contas eleitorais. 6. Não existe a apresentação tardia, extemporânea, ou qualquer outra designação que se queira criar, de prestação de contas. As contas julgadas não prestadas permanecem não prestadas, sendo possível, apenas e tão somente, a limitação temporal desse efeito por meio do procedimento de regularização. [...]” (Ac. de 24.2.2022 no AgR-REspEl nº 060031649, rel. Min. Edson Fachin.)

## **5 ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS PARA MINIMIZAR A DESIGUALDADE DE GÊNERO**

Com o intuito de minimizar a desigualdade de gênero e elevar a representatividade feminina no cenário político, muitas estratégias no plano legislativo e jurisprudencial foram implementadas.

No plano legislativo, a primeira norma a estabelecer ação afirmativa para o incremento da participação política feminina foi a Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, que fixou a reserva de 20% do total de vagas de cada partido ou coligação para preenchimento por candidaturas mulheres, quando da apresentação dos registros. Posteriormente, a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, elevou esse patamar para 30%. Entretanto, a obrigatoriedade do efetivo preenchimento do percentual de 30% e não somente a reserva de vagas, apenas foi estabelecida pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009.

Todavia, apesar de a legislação estabelecer a obrigatoriedade do preenchimento do percentual de gênero (feminino x masculino), não havia instrumento processual para apurar eventual fraude relativamente às candidaturas femininas, que apenas compunham a nominata para garantir o deferimento do registro de candidatura do partido ou coligação, sem que estivesse a disputar efetivamente mandato eletivo.

Somente em 2015, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral ampliou o entendimento acerca do conceito da “fraude” para admitir a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME como apta a apurar as denominadas popularmente “candidaturas laranjas” ou “candidaturas fictícias”. Foi no julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 149 (Relator Min. Henrique Neves Da Silva, publicação em 21/10/2015), que o Tribunal Superior Eleitoral admitiu que o “conceito

da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei”. Até então, a fraude examinada na ação constitucional era apenas aquela ocorrida durante a votação e/ou apuração.

Essa foi uma decisão muito importante na seara jurisprudencial: reconhecer que havia um instrumento processual (AIME) em que a fraude à ação afirmativa de incentivo à participação feminina na política poderia ser sindicada. Posteriormente, foi reconhecida também a aptidão da ação de investigação judicial eleitoral - AIJE para apurar essa espécie de fraude.

Igualmente o TSE avançou em relação às consequências do reconhecimento da fraude à cota de gênero para, em 2019, no caso “Valença do Piauí”<sup>9</sup>, considerar que, em razão do benefício eleitoral advindo das candidaturas fictícias, que possibilitaram maior número de homens na disputa, a nulidade dos votos de todos os integrantes da chapa corresponderia interpretação mais adequada àquela que outrora havia sido adotada, no sentido de apenas indeferir as candidaturas fraudulentas.

A *ratio decidendi*, nas palavras de Carvalho (2020, p. 136) consigna a seguinte tese:

[...] caracterizada a fraude e, por consequência, comprometida a disputa, a perda do diploma de todos os candidatos beneficiados que compuseram a coligação independe de prova de sua participação ou anuência com o ato de burla, o qual se revela necessário apenas para a cominação de inelegibilidade.

Esta tem por fundamento a constatação de que o registro das candidaturas fraudulentas possibilitou a

---

9 REspe n. 193 – 92/PI, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 4.10.2019

todos os candidatos integrantes da chapa ou coligação, vantagem, consistente na possibilidade de maior quantidade de candidaturas do sexo prevalente, com influência no quociente partidário, sendo descabidas, assim, as soluções da adstrição dos efeitos às candidaturas fraudulentas ou de manter apenas os registros das candidaturas do sexo minoritário, ao passo em que a sanção de inelegibilidade, dado seu caráter personalíssimo, reclama a efetiva participação ou anuência, não sendo aplicável ao mero beneficiário.

Sobre as consequências jurídicas da identificação de candidaturas fictícias, Marilda de Paula Silveira (2019, p. 185) propõe que os efeitos do reconhecimento de eventual fraude nas candidaturas femininas sejam restritos aos candidatos responsáveis e aos partidos que indicaram as candidatas, ao argumento de que presumir o conluio de todas as mulheres, com a nulidade de todos os votos, acaba por alijar da política justamente as candidatas que a ação afirmativa pretende proteger.

Ainda que esse seja o atual entendimento do TSE, na sessão do dia 15 de agosto de 2024, ao apreciar o Respe 0600003-05.2021.6.06.0062, os Ministros Floriano de Azevedo Marques, Raul Araújo e Isabel Gallotti, apesar de reconhecerem a fraude, votaram no sentido de preservar o mandato da única vereadora eleita pelo Republicanos de Granjeiro no Ceará, validando os votos por ela obtidos.

Na sequência de estratégias para minimizar a desigualdade de gênero e alavancar candidaturas do gênero feminino de modo efetivo, para as eleições municipais de 2024, o TSE editou ato normativo específico tratando de ilícitos eleitorais<sup>10</sup>, bem como a Súmula 73, que congrega o entendimento firmado em diversos casos analisados pela

---

10 Resolução TSE n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024 (Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em 28 jul. 2024.

Justiça Eleitoral acerca da fraude à cota de gênero, com o seguinte teor<sup>11</sup>:

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, inciso XV, do Código Eleitoral, resolve aprovar a proposta de edição do seguinte verbete de súmula:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Seguindo os passos do TSE, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em 01 de julho de 2024, foi instalado e criado o Comitê de Enfrentamento à Fraude à Cota de Gênero com o escopo de “fiscalizar, investigar e propor ações preventivas e corretivas contra fraudes à cota de gênero, de modo a promover a integridade do processo eleitoral e a participação livre, consciente e efetiva das candidaturas femininas”<sup>12</sup>.

---

11 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em 28 jul. 2024.

12 Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/legislacao/normas-do-tre-rs/portarias-p-geral/>

De outro vértice, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 492/23, estabeleceu a obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas na temática relativa a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, bem como a observância das diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero<sup>13</sup>.

No que interessa à atuação da Justiça Eleitoral, foi apontado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ n. 27, de 02 de fevereiro de 2021, como merecedor de especial atenção, três eixos, com as respectivas recomendações: a) Legitimidade das cotas - Ao examinar o cumprimento do mínimo por gênero nos registros de candidaturas, por meio do DRAP (Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários), convém à magistrada ou ao magistrado eleitoral adotar postura ativa e sensível à realidade para afastar subterfúgios, como candidaturas fictícias; b) Distribuição do tempo de propaganda - Olhar crítico da magistrada ou do magistrado eleitoral ao descumprimento do percentual mínimo de 30% por gênero, sobretudo quanto ao tempo de entrega da tutela jurisdicional, uma vez que exame posterior à campanha eleitoral compromete sobremaneira a política afirmativa, pela negação de ambiente que permita às mulheres alcançar a igualdade de resultados; c) Distribuição de recursos eleitorais - Importância da fiscalização da efetiva distribuição das verbas do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha às candidaturas do gênero feminino, bem como zelar pela concreta aplicação de sanções aos partidos que descumprem o repasse.

Diante do que foi aduzido no item, é possível afirmar que

---

portarias-tre-rs-p-2023-1/portaria-tre-rs-p-2160-2024. Acesso em 28 jul. 2024.

13 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em 28 jul. 2024.

o conjunto de normativos e, principalmente desde 2015, importantes julgamentos provenientes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), incrementaram o modelo de proteção e incentivo à participação política feminina.

## **6 ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS PARA MINIMIZAR A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO ÂMBITO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ELEITORAIS**

Consabido que, desde março de 2018, por força do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 5617, houve a determinação de que o percentual de 30% dos recursos do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha fosse distribuído às candidaturas femininas. A Emenda Constitucional n. 117 de 05 de abril de 2022 elevou ao nível constitucional a obrigatoriedade de que o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais deverá ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

Entretanto, ao longo da pesquisa, verificou-se a inexistência de ferramentas e estratégias para minimizar a desigualdade de gênero no âmbito das prestações de contas eleitorais, tampouco há mecanismos eficientes para controle da correta distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha às candidatas do gênero feminino.

Como ponto de partida, indica-se a necessidade de que seja elaborado sistema de armazenamento de dados no qual possa ser mapeado o quantitativo de recursos distribuídos a cada candidato e

a cada candidata, assim como informações sobre as condenações em processos judiciais de prestação de contas em toda a Justiça Eleitoral, nos mesmos moldes do que está sendo feito (manualmente) pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, contendo número do processo, nome da parte, gênero, cor, partido político, cargo disputado, resultado da prestação de contas e valores envolvidos<sup>14</sup>.

Para além disso, a análise quantitativa e qualitativa das irregularidades verificadas nas prestações de contas das candidatas do gênero feminino demonstra que os apontamentos poderiam ter sido evitados acaso tivessem prévio acesso a informações de qualidade acerca do conjunto de obrigações que compreendem uma candidatura. Desde antes do lançamento do nome em convenção do partido, urge a necessidade de adoção de programas de capacitação em todos os atos que compreendem o processo eleitoral: registro de candidatura, propaganda eleitoral e prestação de contas. Somente por meio da informação, treinamento e assessoramento de profissionais das áreas de contabilidade e jurídica é que será possível minimizar a desproporcionalidade das condenações das candidatas do gênero feminino em processos judiciais de prestações de contas eleitorais.

Acrescenta-se que, em Consulta respondida pelo TSE foi sufragado o entendimento no sentido de que, se cabe aos partidos políticos observar um percentual mínimo de candidaturas por gênero para as disputas nas eleições proporcionais, a mesma orientação deve ser aplicada aos pleitos para a composição de seus órgãos internos. Segundo a Relatora, Ministra Rosa Weber, a não aplicação da regra dos 30% da cota de gênero simultaneamente nos âmbitos externo

---

14 Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/prestacoes-de-contas-eleitorais-2013-eleicoes-2022-2013-candidatos-eleitos-e-suplentes-2013-recolhimento-de-valores>. Acesso em 30 jul. 2024.

e interno das agremiações constituiria “um verdadeiro paradoxo democrático, não sendo crível que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais”. Cumpre ressaltar, no entanto, que o respondido na consulta não possui vinculatividade normativa.

Aponta-se a necessidade de produção legislativa para que se torne obrigatório o quanto restou decidido na Consulta n. 0603816-39, da relatoria da Min. Rosa Weber, em 19 de maio de 2020, mencionada acima, medida que viabilizaria de forma mais efetiva a promoção de ações em benefício das candidatas do gênero feminino.

A obrigatoriedade de percentual mínimo de gênero na composição dos órgãos diretivos dos partidos desponta como ferramenta para alavancar o interesse de um número maior de mulheres na disputa por cargos eletivos e minimizar a denominada genericamente como “resistência partidária”. Sobre o tema, Clara Araújo (2001, p. 238-239) sustenta que:

Outro item muito citado, mas que mereceria ser melhor contextualizado, é o da denominada “resistência partidária” à inclusão de mulheres na competição eleitoral. Sem desconhecer a existência de preconceitos e discriminações que operam como forças de inércia, e das possíveis resistências daí decorrentes, trata-se de considerá-las no interior da dinâmica e da lógica política predominantes.

A abordagem, quando é centrada de maneira genérica nas resistências partidárias, tende a diluir as diferenças efetivamente existentes nos níveis de compromissos e investimentos entre os distintos partidos, conforme o demonstrou Lovenduski.

Esta pesquisadora tipificou as iniciativas partidárias em três tipos diferentes, mais ou menos de acordo com o perfil ideológico: nas “estratégias da retórica”, nas ações afirmativas” e “nas discriminações positivas”, respectivamente entre os partidos de direita, de centro

e de esquerda. Ademais, acaba por não explicar a razão pela qual investimentos diferenciados entre os partidos, ainda que pequenos de modo geral, tendem a apresentar resultados semelhantes. Esta abordagem tende ainda a supor a existência de um amplo universo de mulheres aptas e dispostas a concorrer, que não encontrariam da parte dos dirigentes partidários, sejam eles de esquerda, centro ou direita, qualquer respaldo ou portas abertas para tanto. Quanto a isto, é interessante registrar que em pesquisa com base em dados quantitativos e qualitativos ficou constatado que não existe uma recusa ou veto recorrente dos dirigentes à participação das mulheres no momento da definição das candidaturas. De fato, o problema é anterior. Não há um grande universo de mulheres dispostas a concorrer. Mas é importante assinalar que isto ocorre não porque elas sejam mais apáticas do que os homens, e sim porque as suas trajetórias sociais e a sua situação estrutural frente às relações de gênero, aliadas às condições em que a política institucional e a competição eleitoral operam no país, não lhes oferecem um cenário favorável ou sequer animador. Assumir como dado decisivo um “veto” com a marca de gênero no momento da composição das chapas eleitorais, implica considerar que esta dimensão sobredetermina qualquer lógica eleitoral, deixando em segundo plano cálculos de ganhos objetivos que orientariam a ação (ou a ausência dela) dos partidos em relação às mulheres. O que parece pouco provável.

Outro aspecto que merece atenção seria a adoção de mecanismos que pudessem estabelecer vedação às anistias constantes em relação às penalidades pelo descumprimento das ações afirmativas, inclusive quanto às hipótese da distribuição correta do FEFC.

Nesse sentido, Almeida, Guerra e Lopes (2023, p. 125) sustentam:

Neste ponto do escrito, denunciamos que a busca por uma democracia mais representativa e igualitária tem sido marcada por desafios como a anistia de partidos políticos quanto à aplicabilidade de recursos

para a cota de gênero. Nesse contexto, a resposta jurisdicional emerge como fator crucial para enfrentar os contrapontos legislativos e a fragmentação na isonomia quanto à representação feminina.

Não obstante as alterações em atos normativos, os partidos têm recorrido à anistia, alegando dificuldades em preencher as vagas reservadas para candidatas mulheres. Esse contraponto legislativo desafia o princípio da isonomia e da representação equitativa na esfera política. Diante desse contexto, é fundamental que a resposta jurisdicional seja eficiente e coesa, assegurando a implementação efetiva das cotas de gênero com representação feminina.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa evidenciou importantes aspectos sobre a desigualdade de gênero no processo eleitoral, especialmente no que diz respeito às prestações de contas das campanhas eleitorais. O exame dos dados a respeito dos julgamentos das prestações de contas das eleições de 2022, no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, demonstrou que, apesar dos avanços promovidos pela implementação de políticas afirmativas, as candidatas do gênero feminino, quando do julgamento de suas contas de campanha nas eleições de 2022, de forma desproporcional, foram condenadas em valores superiores aos dos candidatos do gênero masculino.

Esse fenômeno revela um padrão preocupante de desigualdade que se reflete não apenas na quantidade de recursos recebidos, mas também no aspecto qualitativo da gestão dessas campanhas. As irregularidades encontradas nos processos das candidatas, tais como a falta de documentação adequada e o não atendimento às intimações da Justiça Eleitoral, colocam em foco a necessidade urgente de medidas eficazes para garantir a equidade no tratamento das prestações de contas eleitorais.

É manifesta a vulnerabilidade de gênero feminina nas prestações de contas eleitorais, refletindo a desigualdade estrutural entre homens e mulheres na política. Além disso, a sub-representação feminina em cargos de gestão e direção nos partidos políticos contribui para que menos ações sejam implementadas em benefício das mulheres.

As estratégias e ferramentas implementadas para combater a desigualdade de gênero, incluindo legislações específicas, ações afirmativas, adoção de protocolo de julgamento com perspectiva de gênero e criação de comitê de fiscalização, são passos importantes e significativos, mas ainda não se revelam suficientes para erradicar a disparidade existente.

É fundamental que, além do fortalecimento de instrumentos de controle e fiscalização do cumprimento das cotas de gênero e fraudes, seja confeccionado sistema de armazenamento de dados no qual possa ser mapeado o quantitativo de recursos distribuídos a cada candidato e a cada candidata, com informações sobre as condenações em processos judiciais de prestação de contas em toda a Justiça Eleitoral, para que, a partir da coleta e análise desses dados possa ser realizado estudo aprofundado sobre o tema e propiciar a criação de mecanismos que minimizem a desproporção das condenações em relação ao gênero.

A produção legislativa para que se torne obrigatório o entendimento que restou sufragado na Consulta n. 0603816-39, da relatoria da Min. Rosa Weber, no sentido de que os partidos políticos devem observar um percentual mínimo de 30% do gênero feminino na composição de seus órgãos internos viabilizaria de forma mais efetiva a promoção de ações em benefício das candidatas do gênero feminino.

A capacitação e formação das candidatas do gênero feminino, com a adoção de medidas que envolvam a orientação adequada

sobre as exigências da prestação de contas e a assistência jurídica e contábil eficaz despontam como estratégias para minimizar os erros e irregularidades que resultaram em condenações desproporcionais.

Só a implementação de políticas que promovam a capacitação das mulheres para a gestão financeira de suas campanhas e o aumento da fiscalização sobre a distribuição equitativa dos recursos, em conjunto com a prestação de orientação jurídica e contábil efetiva é que poderão criar mecanismos que garantam uma prestação de contas mais justa, proporcional e inclusiva para todos os gêneros.

---

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Cristiano Santiago; MEDEIROS, Liege Lykawka. Fundo Especial de Financiamento de Campanha – Uma Análise nas Eleições de 2018 no Rio Grande do Sul. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul** n. 48, ano 25, janeiro/junho 2020, p. 261-276.

ALMEIDA, Jéssica Teles de. Análise da participação política feminina no paradigma do Estado democrático de direito brasileiro. **Suffragium** - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 7, n. 12, p. 25-43, jul./dez. 2015.

ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; GUERRA, Arthur Magno e Silva; LOPES, Júlia Helena Ribeiro Duque Estrada. Acesso das mulheres aos cargos público-eletivos: Teoria da Justiça de Rawls aplicada aos desafios da participação e representatividade no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 122-165, jan./jun. 2023.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil, p. 231/252. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 9, p. 231-252, 2. sem., 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/?lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece, para adoção de Perspectiva de Gênero nos julgamentos em todo o Poder Judiciário, as diretrizes do protocolo aprovado pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria CNJ n. 27/2021, institui obrigatoriedade de capacitação de magistrados e magistradas, relacionada a direitos humanos, gênero, raça e etnia, em perspectiva interseccional, e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário e o Comitê de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: Poder Judiciário, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [BRASIL. \*\*Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.\*\* Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: \[BRASIL. \\*\\*Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.\\*\\* Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: \\[BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 060381639 – Brasília – DF. Consulta. Senadora. Aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Participação feminina na composição de comissões executivas e dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos \\\[...\\\]. Relatora: Min. Rosa Weber, 19 de maio de 2020. \\\*\\\*Diário da Justiça Eletrônico\\\*\\\* do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, n. 202, 8 out. 2020.\\]\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3. Acesso em: 23 jul. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/19504.htm. Acesso em: 23 jul. 2024.</a></p></div><div data-bbox=\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.100%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o,Art. Acesso em: 23 jul. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024.** Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: [154 |](https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 28 jul. 2024.</a></p></div><div data-bbox=)

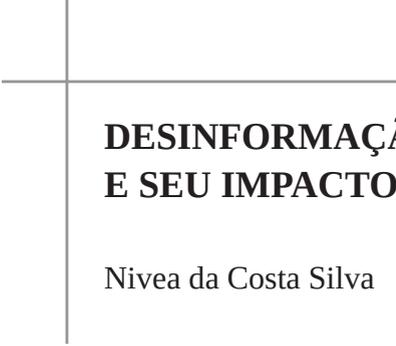
CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. **Revista Direito e Práxis** 10(1), p. 593-629, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/39816>. Acesso em: 2 maio 2024.

CARVALHO, Frederico Ivens Miná Arruda de. Da fraude no atendimento da cota de gênero: uma análise do recurso especial nº 193-92 à luz da teoria dos precedentes formalmente vinculantes. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 126-140, jan./abr. 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos et al. Por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher: propostas de concretização imediata e de modificações estruturais. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Coleção SNE. Fase II ; v. 8). p. 113-129. DOI: [https://doi.org/10.57025/9786587461205\\_mac.raq](https://doi.org/10.57025/9786587461205_mac.raq). Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/11124>. Acesso em: 28 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Portaria TRE-RS n. 2.160, de 18 de junho de 2024**. Institui o Comitê de Enfrentamento à Fraude à Cota de Gênero. Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/legislacao/normas-do-tre-rs/portarias-geral/portarias-tre-rs-p-2023-1/portaria-tre-rs-p-2160-2024>. Acesso em: 28 jul. 2024.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, p. 161–186, 2019. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v23i2.38. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/38>. Acesso em: 2 maio 2024.



**DESINFORMAÇÃO  
E SEU IMPACTO EM ELEIÇÕES**

Nivea da Costa Silva

**RESUMO:** O presente estudo tem como objetivo analisar os impactos jurídicos da disseminação de *fake news* nas eleições, considerando o risco que a desinformação traz para a adequada tomada de decisão em decorrência do sistema atual de informação e dos perigos do abuso midiático principal meio de comunicação. A partir de um caso paradigmático da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e de um exemplo recente no cenário eleitoral de 2024, busca-se compreender como a veiculação de notícias falsas pode influenciar a tomada de decisão dos eleitores e comprometer a segurança jurídica das instituições políticas. Utilizando a metodologia de pesquisa bibliográfica e análise de jurisprudência, conclui-se que a disseminação de *fake news* representa uma grave ameaça à democracia, podendo gerar consequências jurídicas tanto na esfera eleitoral quanto na civil e penal, e que os Tribunais Eleitorais do país estão atentos tanto para o combate da desinformação como para a realização de campanhas orientativas.

**PALAVRAS-CHAVES:** Fake News. Desinformação. Tomada de decisão. Eleições

**ABSTRACT:** The present study aims to analyze the legal impacts of the dissemination of fake news in elections, given the current information system and the potential for media abuse, which can lead to misinformed decision-making. Based on a paradigmatic case from the jurisprudence of the Superior Electoral Court (TSE) and a recent example in the 2024 electoral scenario, we seek to understand how the dissemination of false news can influence voters' decision-making and compromise the legal security of political institutions. Using the methodology of bibliographical research and jurisprudence analysis, it is concluded that the dissemination of fake news represents a serious threat to democracy, which can generate legal consequences in both the electoral and civil and criminal spheres, and that the country's Electoral Courts are attentive both to combat disinformation and to carry out guidance campaigns.

**KEYWORDS:** Fake News. Disinformation. Decision making. Elections

## INTRODUÇÃO

O cenário político contemporâneo, marcado pela crescente influência das tecnologias da informação e comunicação, tem sido palco de intensos debates sobre a disseminação de notícias falsas e sua interferência nos processos eleitorais. A ideia de onisciência das redes sociais e a facilidade de produção e compartilhamento de conteúdo têm amplificado o poder da desinformação, desafiando a integridade das instituições democráticas e a confiança dos cidadãos no sistema político.

Diante dessa realidade temas como eleições, desinformação, urnas eletrônicas, sistemas eleitorais, sistema de governo, política, passaram a ser naturais nos debates seja na esfera nacional como na internacional. Neste contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar os impactos jurídicos da disseminação de fake news nas eleições, com foco especial na vulnerabilidade das liberdades de expressão, manifestação e pensamento.

A partir de um caso paradigma da recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), busca-se compreender como a veiculação de notícias falsas pode influenciar os resultados eleitorais e comprometer a segurança jurídica das instituições políticas.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de se debater soluções para mitigar os efeitos nocivos da desinformação no processo eleitoral. A crescente sofisticação das técnicas de manipulação da informação e a complexidade do ambiente digital exigem uma resposta adequada do ponto de vista jurídico.

## **1 A FAKE NEWS COMO HIPÓTESE DE ENFRAQUECIMENTO NA TOMADA DE DECISÃO**

A sociedade dita pós-moderna transmite e absorve com rapidez assombrosa uma grande quantidade de informações. O acesso a internet em substituição aos meios tradicionais de comunicação trouxe consigo a instantaneidade e o imediatismo nas interações e da transmissão de fatos.

Isso acontece pelo chamado regime de informações que segundo HAN (2022) é a forma de dominação na qual informações e seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determinam processos sociais, econômicos e políticos.

No início do século XX todo debate social, econômico e político estava restrito a um pequeno grupo de pessoas alfabetizadas e com acesso à educação e a cultura, os grandes pensadores, estudiosos, estadistas e influenciadores tinha seu discurso coerente e lógico fruto da leitura de obras impressa, ou seja, de livros, artigos e jornais e a partir dessa coerência influenciavam as massas.

O advento das tecnologias de comunicação e das mídias digitais abriu a possibilidade para a digitalização do pensamento, o que significativamente corrói o discurso coerente e lógico, diminuindo consideravelmente a capacidade de análise e de pensamento das massas, especialmente em decorrência do modo e da velocidade com que as informações são transmitidas.

No entanto, parte desse conteúdo se mostra contaminado por algum tipo de desinformação, ou seja, a informação transmitida é afetada por algum tipo de equívoco, dessa forma inverdades são propagadas de forma proposital ou involuntária em velocidade viral.

Surgem verdades absolutas totalmente desvinculadas da realidade ou de qualquer base científica, que aliadas a massificação das informações podem ser veiculadas na internet nas mídias sociais e outros meios de comunicação promovem uma cultura de achismo e de falsos especialistas, pois não há qualquer tipo de checagem das informações que são transmitidas e nem de suas fontes. HAN (2022) aponta que a informação padece de estabilidade temporal, o que causa uma fragmentação da percepção da realidade, o que prejudica a cognição e compreensão de aspectos fundamentais dos processos sociais, econômicos e políticos. Justamente em razão desse imediatismo temos a propensão para a disseminação de notícias falsas.

Uma primeira noção de fake news pode ser retirada do voto do Ministro Edson Fachin que na análise da ADPF 572 delineou na introdução do seu voto as ideias referentes a desinformação, democracia e liberdade de expressão. Nesse sentido o Ministro conceitua:

(...) fake news ou notícias fraudulentas, expressão que considero mais adequada, por melhor exprimir a ideia de utilização de um artifício ou ardid para se galgar vantagem específica e indevida. Trata-se de notícias integral ou parcialmente inverídicas aptas a ludibriar o receptor, influenciando seu comportamento e sua visão de mundo.

O High Level Expert Group on Fake news and Online Disinformation – HLEG da União Europeia esclarece que o melhor termo a ser utilizado não seria Fake News, uma vez que está ligado a ideia de se fabricar uma notícia falsa para a venda de jornais, ou seja, nessa hipótese estaríamos falando daqueles meios de comunicação que vendem bizarrices e exploram o irreal. Diferente dessa hipótese, esse grupo de trabalho sugere a utilização do termo desinformação.

Assim, o HLEG conceitua a desinformação como uma informação comprovadamente falsa ou enganosa criada, apresentada e divulgada para ganho econômico ou para enganar intencionalmente o público.

Além disso, sabidamente a monetização da internet e das redes sociais também favorecem a desinformação e a manipulação da opinião pública diante da massificação da informação e das emoções sociais, traz também uma polarização da informação. Sobre a polarização Karnal esclarece:

Alguém que divulga informações falsas sem essa consciência, sem instrumentalização para atingir alguém, mas para reforçar psicanaliticamente, sua própria convicção. A notícia é válida porque ataca uma pessoa ou grupo que não gosto. Ou inválida porque ataca uma pessoa ou grupo de que eu gosto. (KARNAL,2017, p.111)

Outra grande controvérsia é a forma como essa informação falsa é transmitida, não é apenas o seu conteúdo que é problemático, mas também a maneira de sua apresentação, pois é elaborada para se transvestir de verdade, para tanto são traçadas e elaboradas para reafirmar posições e preconceito prévios. Nohara pondera que:

As Fake News envolvem, portanto, conteúdos que despertam emoções e crenças, dado que, tendo em vista a pós verdade, a tendência das pessoas é serem menos cautelosas com notícias que vão ao encontro de suas visões de mundo e, portanto, que confirmam suas crenças. O contrário também ocorre. As pessoas questionam tudo aquilo que vai de encontro com suas convicções, mesmo que seja pautado em argumentos fundados em dados verdadeiros. Assim, até mesmo a verdade empírica dos fatos é posta em questionamento, caso seja uma verdade incômoda aos pontos de partida adotados pelos que se alinham com as práticas da pós verdade. (NOHARA, 2018, p.80)

Evidente o risco que a desinformação traz pois como pontua ROQUE (2023) as notícias falsas não só causam desinformação e comprometem a tomada individual de decisão. A rapidez com que a informação é transmitida em uma sociedade digitalizada compromete a tomada de decisão trazendo reflexos para o próprio estado democrático, visto que não ocorre a racionalização e a maturação necessária do pensamento a respeito dos fatos e acontecimentos de forma que seja possível a exata percepção da realidade, afetando nitidamente a liberdade na tomada de decisão.

O que se verifica segundo DONNINI (2024) é a existência da livre manifestação de opiniões que muitas vezes são apresentadas por pessoas com pouco ou nenhum conhecimento de maneira desvinculada da realidade ou da ciência, mas que por conta de sua visibilidade acabam atingindo um enorme público. Exemplo disso são os comportamentos apresentados pelos blogueiros, vloggers e influencers no Instagram, YouTube ou X (Twitter), transmitem informações fragmentadas e descontextualizadas.

Não bastasse essa situação o fato de muitas pessoas manifestarem opiniões, ainda que de ódio, sobre o mesmo fato favorece os algoritmos para uma transmissão viral e a inconclusão do tema.

Fato que se tornou muito evidente nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em que Donald Trump utilizou massivamente as redes sociais em sua campanha, fragmentando ideias e informações nem sempre verdadeiras, mas sempre virais. Fenômeno que tem se repetido nas eleições brasileiras desde 2018.

São transmitidas inúmeras versões de uma notícia, grupos diferentes recebem tais informações sob os mais variados vieses o que não raramente implica em contradição, trazendo uma imensa fragmentariedade da informação de modo a dificultar sua análise e

interpretação e, conseqüentemente, a tomada de decisão de forma livre e refletida.

A cabo e a termo o que se verifica e que a utilização de meios desleais para a disseminação de mensagens falsas o que sem sombra de dúvidas enfraquece a democracia e desmoraliza o sistema político e eleitoral brasileiro.

## **2 ABUSO MUDIÁTICO COMO PROCESSO DE DESINFORMAÇÃO E MANIPULAÇÃO ELEITORAL**

A divulgação de informações a respeito de pessoas públicas dedicadas à política pode se realizar de diversas formas, momentos e por diferentes meios de comunicação, segundo MACHADO (2018) nas hipóteses em que temos um favorecimento de determinada pessoa ou candidato em detrimento dos demais temos o abuso do poder de comunicação, o qual também podemos chamar de midiático.

Tais informações não ficam restritas ao momento eleitoral, ou seja, a circulação dessas informações não se limita ao período de campanha e podem ser feitas e respondidas pelo próprio candidato, partido, apoiadores, adversários políticos ou qualquer pessoa ou mecanismo de inteligência artificial.

Contudo, temos experimentado o abuso do poder midiático com visível intento de desinformar o cidadão para manipulação de resultados de eleições. Roque exemplifica perfeitamente a situação, vejamos:

Outro conjunto de notícias falsas tem a finalidade de promover a difamação sistemática de pessoas, sejam elas pessoas conhecidas do público, como artistas e políticos, sejam elas apenas conhecidas em seus círculos sociais. Um exemplo atual é de que o vice-presidente eleito brasileiro Geraldo Alckimin teria defendido a tributação das transações via PIX, declaração essa que

não foi dada. Como efeito imediato, tais informações falsas geram confusão e despertam sentimentos extremos, que influenciam o comportamento individual de pessoas e de grupos. (ROQUE, 2023,189)

Sabidamente a maioria das pessoas não se informa mais pelos meios oficiais como jornais escritos ou falados. As postagens constantes em meios digitais como Instagram, Facebook e X (antigo Twitter) mostrou-se mais eficiente. Os eleitores de forma geral ficam muito mais expostos a influência das redes sociais especialmente que a propaganda partidária gratuita realizada no rádio e na televisão deixaram de ter um horário específico e passaram a ser veiculadas durante a programação entre as 5h e à 24h nos termos da Resolução no 23.610/2019, já com as atualizações para o pleito de 2024, descritas na Resolução nº 23.732/2024.

O uso inconsciente das redes sociais acaba por facilitar a manipulação dos eleitores que diante das inúmeras postagens realizadas por robôs que massificam a informação sem que seja possível um debate político claro.

A campanha eleitoral clássica elaborada pelos partidos e candidatos com a finalidade de captar votos não mais se mostra restrita a um período ou meios de comunicação restritos em momentos prévios aos das eleições. Na verdade, hoje a propaganda eleitoral acontece a todo o momento. Mal se encerra o período de campanha, candidato tendo sido eleito ou não já inicia os preparativos para o próximo pleito.

Assim, verificamos em muitos casos a ocorrência de propaganda eleitoral subliminar, que segundo GOMES (2018) pode ser entendida como aqueles estímulos de conteúdo político-eleitoral inseridos em um discurso ou comunicação que nem sempre podem ser percebidos conscientemente pelos destinatários.

Da mesma forma essa propaganda pode ser positiva ou negativa, ou seja, ou ela reforça as qualidades pessoais e políticas da pessoa enaltecendo suas habilidades e seus feitos ou pode ser negativa na clara tentativa de desqualificar a aptidão da pessoa seja pelo aspecto moral, pessoal, público ou político.

O ponto mais marcante do abuso do poder midiático está no momento de realização da propaganda. A questão é que a propaganda eleitoral não fica mais restrita ao seu período regular, ou seja, entre 16 de agosto e um dia antes do pleito, nesse período ela apenas se intensifica e apresenta o número do candidato.

A questão é que fora desse período temos a propaganda extemporânea, irregular fato que levaria as pessoas responsáveis por sua criação e divulgação e, também, o beneficiário que sabidamente conhecia o seu conteúdo a multa pecuniária conforme previsto no artigo 36, §3º da Lei nº 9.504/1.997.

Contudo, não é o que vemos, pois não se pode considerar propaganda eleitoral apenas as mensagens e informações postadas com o número do candidato realizadas durante o período eleitoral. Temos postagens constantes enaltecendo e criticando as ações políticas todos os dias realizadas por influencers, pessoas comuns e máquinas de forma a direcionar a decisão do eleitor no momento da escolha de seus representantes. Em que pese deva ser preservada e defendida a liberdade de expressão, também alertamos sobre o cuidado necessário com o seu conteúdo.

Assim, necessária maior vigilância a respeito de propagandas negativas, que reforcem estereótipos, menosprezem a participação de determinadas pessoas. Isso é fundamental para uma escolha calcada em fatos e acontecimentos reais e não naqueles artificialmente criados. A respeito do tema Machado pondera:

Tem se tornado crescente, a propósito, a receio com o uso de fake news. As reflexões sobre o assunto buscam encontrar soluções para que evitar a mentira propagada em massa, e de forma irresponsável na internet, não termine por influenciar as eleições.

Mecanismo importante de controle é o aumento da educação para a cidadania, a detecção eficiente e célere de páginas contendo fake news, além da existência de bancos de dados institucionais seguros contendo informações verídicas, e da atuação de entidades respeitadas que verifiquem as notícias divulgadas na política (fact-checking). Impedir o uso da mentira da política, porém, envolve antes a própria análise do que é mentira, e pode, em muitas situações, representar censura, motivo pelo que seu controle, apesar de muito importante, requer cautela em uma democracia. (MACHADO, 2018, p.276)

Destarte o abuso do poder midiático se verifica pelo uso dos meios de comunicação como extensão das mídias das pessoas públicas e a alteração da realidade para o favorecimento pessoal nos meios eleitorais.

É cediço que é proibida pela legislação eleitoral toda e qualquer prática que incida em abuso de poder. É vedado, principalmente, que se utilize indevidamente de veículos ou meio de comunicação social com o fim de aliciar eleitores a aderirem à vontade de postulante a cargo eletivo.

Sabidamente o bom uso dos meios de comunicação também pode gerar resultados positivos, mas no caso em apreço estamos tratando do uso reiterado e constante da internet como forma de disseminar notícias falsas ou realizar reforços positivos e negativos de forma tão exagerada que desequilibre o pleito eleitoral.

Lembramos que a crítica é algo natural para todo aquele que se aventura na vida política, não podendo, como regra geral, ser tomada como meio de desequilíbrio eleitoral, contudo mesmo havendo patente

apoio dos meios de comunicação a este ou aquele candidato ou pessoa pública não justifica a execração pública das pessoas, candidatos, apoiadores ou família.

É pertinente ressaltar que o abuso de poder nos meios de comunicação se configura quando há o claro intento de induzir o eleitor a crer apenas na divulgação dos fatos publicados com a intenção de beneficiar determinado candidato. O entendimento jurisprudencial de que o uso indevido dos meios de comunicação de massa, com o intento de beneficiar candidato, configura o ilícito eleitoral atinente ao abuso de poder político-econômico.

O próprio TSE já consolidou o entendimento de que o abuso só se configura se houver:

“O uso indevido dos meios de comunicação se configura quando há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros, de modo apto a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito [...] Tal desequilíbrio pode ser causado quando há uma exposição excessiva de caráter positivo (favorecimento) ou negativo (desfavorecimento).” (Ac. de 28.5.2019 no REspe nº 97229, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

Ainda temos outros julgados da Justiça Eleitoral sobre o tema vejamos:

“[...] o uso indevido dos meios de comunicação social caracteriza-se por se expor desproporcionalmente um candidato em detrimento dos demais, ocasionando desequilíbrio na disputa eleitoral, desde que se demonstre a gravidade nas condutas investigadas. Precedentes. 5. A circunstância de o ilícito ter ocorrido antes do período de campanha não descaracteriza o ato abusivo. Precedentes. 6. No caso, é incontroverso que o agravante, como apresentador do programa televisivo [...] divulgou os feitos parlamentares de seu mandato

que estava em curso, durante o mês de junho de 2018, como forma de promover sua candidatura no pleito seguinte. 7. Em linhas gerais, o agravante, na condição de deputado estadual, obtia a liberação de emendas, particularmente para melhorias nas escolas de Porto Velho, mas também em outros locais do Estado de Rondônia, e, quando as obras eram realizadas, visitava os locais para gravar as reportagens que veiculou posteriormente no referido programa de TV. 8. O conteúdo eleitoral dos programas televisivos é nítido [...] 11. O agravante não só antecipou ilicitamente sua propaganda, mas o fez de forma absolutamente desproporcional ao que autorizado em lei, com quebra de isonomia, pois aos demais candidatos, em condições normais de disputa, não se concedeu tamanha visibilidade [...]” (Ac. de 11.2.2021 no AgR-RO-El nº 060186816, rel. Min. Luis Felipe Salomão.)

Assim, notoriamente a desinformação vicia a vontade do cidadão na escolha de seu candidato em razão de ilusões e falseamento da realidade, situação que enfraquece a democracia e as instituições em razão da falta de pressupostos válidos para uma escolha refletida. Situação que se reflete posteriormente na própria governabilidade em razão da necessidade de alianças e acordos e do bom relacionamento entre os poderes de forma a manter a segurança jurídica.

Existe maior preocupação com a desinformação e a sua intensificação em razão das eleições gerais e da polarização experimentada no país nos últimos anos. A importância da checagem e da correção das notícias será fundamental para manter o equilíbrio eleitoral e preservar a democracia brasileira.

### **3 A DECISÃO HISTÓRICA QUE CASSOU MANDATO EM RAZÃO DA DIVULGAÇÃO DE NOTÍCIA FALSA (RO-EL 0603975-98/PR)**

A disseminação de notícias falsas em pleito eleitoral se mostrou tão grave e severa que trouxe manifesta instabilidade e desconfiança dos métodos escolhidos no país para a captura de votos e a sua apuração. A dúvida quanto à segurança das urnas eletrônicas e a sua inviolabilidade tornaram-se assuntos recorrentes, em que pese o método seja plenamente seguro e confiável, ainda assim, inúmeras notícias circulam criando uma onda de insegurança e desconfiança.

Mesmo sabedor da segurança e confiabilidade do sistema eleitoral brasileiro Fernando Destito Francischini, no dia das eleições de 2018, realizou uma *live* em rede nacional questionando a segurança e a confiabilidade das urnas eletrônicas, afirmando ter averiguado a existência de urnas fraudadas ou adulteradas, dizendo inclusive que tinha documentos da Justiça Eleitoral que comprovavam a suposta fraude. Assim, para propagar tais falácias o então deputado federal se socorreu indevidamente da suposta inviolabilidade parlamentar.

Diante de tamanho despautério foi ajuizada Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) em desfavor de Fernando Destito Francischini, eleito no pleito de 2018 para o cargo de Deputado Estadual pelo Estado do Paraná.

Pois bem, o Tribunal Superior Eleitoral de forma precisa pontuou minuciosamente o trabalho da Justiça Eleitoral para a evolução tecnológica das eleições, bem como o desenvolvimento de métodos seguros e precisos para facilitar e garantir a acurácia das eleições em todo o território brasileiro.

Ademais ressaltou a possibilidade dos partidos políticos,

inclusive o do Deputado em acompanhar os testes sobre a segurança das urnas eletrônicas, a votação e apuração dos votos. Ainda o ministro relator destacou em seu voto que:

O caso ora em julgamento apresenta hipótese inédita e extremamente relevante submetida ao Tribunal Superior Eleitoral, como dito, se ataques ao sistema eletrônico de votação e à democracia, disseminando-se fatos inverídicos e gerando incertezas acerca da lisura do pleito, em benefício de candidato, são em tese aptos a configurar abuso de poder político ou de autoridade – quando utilizada essa prerrogativa para tal propósito – e/ou uso indevido dos meios de comunicação quando redes sociais são usadas para esse fim. (RO-El 0603975-98/PR)

O ponto mais relevante do julgado foi reconhecer o uso das redes sociais como meio de comunicação e as suas postagens passíveis de punição nos termos do artigo 22 da LC 64/90, ou seja, foi reconhecido o uso indevido de veículo ou meio de comunicação social especificamente das redes sociais. Certamente a decisão de vanguarda proferida pelo Superior Tribunal Eleitoral trouxe novos panoramas para o tema abuso de poder midiático, uma vez que tal abuso não ficou restrito ao rádio, televisão ou jornal impresso, mas ampliou-se a ideia de veículo ou meio de comunicação social.

A decisão se mostrou acertada especialmente considerando que as redes sociais e a internet certamente se popularizaram mais do que os meios de comunicação tradicionais, com um alcance potencialmente mais abrangente e genérico. Sendo citado a adequada interpretação do Ministro Barroso a respeito do artigo 22 da LCnº64/90, segundo o qual:

[...] a interpretação do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 deve ter seu sentido e alcance adaptados às inovações tecnológicas advindas da criação da Internet, tal como já consta da redação da Resolução TSE nº 23.551/2017, que tratou da propaganda eleitoral

para as eleições de 2018 e incluiu expressamente a Internet entre os meios de comunicação social. Nesse contexto, é possível, em tese, que o abuso dos meios de comunicação social ocorra pela veiculação nas diversas ferramentas virtuais disponibilizadas na Internet. (REspe 31-02/RS, redator para acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 27/6/2019)

Não restam dúvidas que a internet tem se mostrado muito mais eficiente para difundir ideias e pensamentos com os mais variados conteúdos, especialmente em razão do alcance e velocidade com o qual as informações circulam e são transmitidas.

Importante ainda destacar que a relevância da pessoa que transmite a mensagem ou o conteúdo pode trazer maior credibilidade e confiabilidade ainda que essa mensagem seja falsa. Fato que pode gerar ainda maior repercussão e conseqüentemente maiores reflexos especialmente quando as mensagens extrapolam a razoabilidade e o uso normal das ferramentas virtuais.

Outro ponto que merece nota do venerando acórdão é a melhor delimitação da inviolabilidade parlamentar, pontuando adequadamente que a imunidade está intimamente ligada ao exercício de seu mandato e, mesmo no exercício do mandato, deve ser utilizada com responsabilidade, pois não se trata de licença para divulgar e difundir insegurança mensagens falsas que coloquem em risco a segurança jurídica e o próprio sistema democrático.

Destarte as manifestações de pensamento na rede mundial de computadores devem obedecer ao mesmo regime jurídico de todos os outros meios de comunicação. Logo, é incabível a utilização das redes mundiais de computadores para vilipendiar ao sistema eletrônico de votação utilizado pelo Brasil e, conseqüentemente, enfraquecer a democracia brasileira causando instabilidade social e política.

As alegações feitas na *live* foram interpretadas pelo Corte Eleitoral como autopromoção diante do discurso falacioso na busca indevida de votos, razão pela qual se justificou a sanção imposta em razão da evidente prática de ilícito eleitoral. Sanção essa que culminou com a cassação do diploma do candidato e a sua retirada do cargo para o qual foi eleito, qual seja, deputado estadual.

A decisão serve de um alerta inicial aos candidatos, pois ficou claro que a Justiça Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal irão empenhar esforços para combater a desinformação no pleito eleitoral, afastando-se a impunidade de forma a penalizar aqueles que insistirem em praticar atos atentatórios a democracia brasileira e ao próprio processo eleitoral, afastando tais pessoas da vida política.

#### **4 REFLEXOS JURÍDICOS DO MAU USO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO**

A propagação da desinformação que afeta toda a sociedade em razão das dúvidas em relação ao sistema eleitoral brasileiro ou que de alguma forma possam causar evidente desequilíbrio no pleito eleitoral em decorrência de notícias falsas, mal intencionadas e equivocadas podem sofrer diferentes tipos de reprimendas.

Isso porque elas podem causar reflexos na esfera eleitoral, civil e penal.

No âmbito eleitoral além de pena pecuniária a propagação de notícia falsa pode atingir diretamente o candidato que dela tenha se beneficiado e, atente, não estamos falando que necessariamente o candidato ou partido ou coligação tenham participado ativa e diretamente da propagação de mensagem falsa, não é relevante nem mesmo a sua anuência, mas é levado em conta o fato de que de alguma forma o candidato tenha se beneficiado conforme entendimento

já firmado na Corte Eleitoral de ser irrelevante que o réu não tenha praticado, pessoalmente, os fatos abusivos, pois para que seja responsabilizado basta ‘o mero benefício eleitoral angariado’ com eles (TRE – RO nº 406492/MT – Dje 13-2-2014)”. Daí que o Tribunal Superior Eleitoral tem assentado que, “na apuração de abuso do poder, não se indaga se houve responsabilidade, participação ou anuência do candidato, mas sim se o fato o beneficiou (...)” (AgR no Respe nº 3.888.128/BA, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares).

Claramente as sanções não se restringem ao âmbito da Justiça Eleitoral, a pessoa que pratica ato de desinformação também pode ser obrigada a indenizar na esfera civil isso porque sabidamente a Constituição Federal garante tanto a liberdade de manifestação do pensamento como também assegura ao ofendido o direito de resposta, proporcional ao agravo, sem prejuízo de indenização por dano material, moral ou à imagem em razão da inviolabilidade da intimidade e da vida privada.

Como já dito de forma reiterada a liberdade de manifestação do pensamento não é ilimitada, ainda que seja mais elástica para as pessoas que ocupem cargos públicos ou sejam pessoas públicas, pois sua visibilidade os torna mais suscetíveis as críticas mesmo as mais ácidas ou ferrenhas, isso porque a imagem da pessoa que ocupa posição pública sofre razoável mitigação em razão a liberdade de informação e a possibilidade de serem diretamente cobradas por seu desempenho. No entanto, não se permite o uso da desinformação contra essas pessoas, sendo de rigor a indenização por danos morais e materiais que venham a sofrer.

Ainda é possível que o praticante da desinformação cometa crime comum, virtual e eleitoral sendo punido de acordo com o tipo de informação indevidamente propagada.

Temos experimentado inúmeros exemplos desse tipo de ação especialmente os crimes de ódio contra as instituições, pessoas públicas, Ministros dos Tribunais Superiores crimes que vão de crimes contra a honra, ameaça, dano até a incitação ao homicídio, para tanto basta acompanhar os denominados inquéritos dos atos antidemocráticos e das fake news em razão de ameaças aos ministros da corte superior do país e à eficiência do sistema eleitoral. Sendo que já sofreram algum tipo de restrição de direitos Sara Winter, Allan dos Santos, Endo Leonardo Suzi Momenti, Luciano Hang e Daniel Silveira, entre outros.

Ressaltamos que eventuais condenações por órgãos colegiados por crimes eleitorais ou por crimes comuns poderão impactar na inelegibilidade dos candidatos para as eleições futuras e, o crime eleitoral, também poderá levar a cassação daquele que já tiver sido diplomado e estiver exercendo cargo eletivo, fato que reforça a gravidade da desinformação e a necessidade de seu combate, não apenas agora que estamos próximos das eleições gerais, mas em todo tempo como forma de estabilidade jurídica, política, institucional e democrática.

Um excelente exemplo do uso duvidoso dos meios de comunicação em especial das mídias sociais ocorreu nas eleições de 2024, no município de São Paulo, certamente o fato de entre os candidatos estarem um apresentador de programa televisivo e um influencer acirrou os ânimos, tanto que após cada debate ou manifestação pública os jargões, gestos e memes (fotomontagens ou vídeos curtos com frases de efeito) se intensificavam.

Dentre as inúmeras ações propostas uma merece destaque, justamente em razão da alegada prática de disseminação de notícias falsas, proposta em face do então candidato Pablo Marçal a ação de

investigação judicial eleitoral em razão da cooptação de seguidores para republicação de conteúdo que lhe fosse favorável por meio de cortes das falas do então candidato, situação agravada pela promessa de remuneração de acordo com o número de visualizações (0601153-47.2024.6.26.0001), em decisão liminar diante da cognição sumária vislumbrou-se o risco de desequilíbrio da disputa eleitoral, sendo determinada a suspensão dos perfis oficiais utilizados nas redes sociais Instagram, YouTube, TikTok, X(Twitter) e sites que realizassem cortes ou fossem monetizados até o final das eleições.

Em decorrência dessa decisão foi impetrado mandado de segurança (0600348-97.2024.6.26.0000). O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, em bem lançada decisão o relator denegou a ordem, mantendo a decisão de primeiro grau tal como lançada aos autos, destacando que a decisão não limitava a criação de perfis para propaganda eleitoral do candidato Pablo Marçal, mas apenas suspendia aqueles que buscaram a monetização dos cortes.

O relator Claudio Langroiva, em seu voto, pontua a existência indícios veementes de um verdadeiro “sistema paralelo”, violador das regras do pleito, para financiamento da produção, da veiculação e do compartilhamento de conteúdo de natureza eleitoral por terceiros.

No exemplo em comento não se objetiva tolher a manifestação de pensamento ou posicionamento de Marçal, não estamos diante de censura prévia, mas a manutenção da integridade do processo eleitoral, evitando disseminação de conteúdos em redes sociais por meio de remuneração paga por fonte vedada valendo-se de aplicativo ou sistema de corte de conteúdos favoráveis ao candidato Pablo Marçal e em desfavor de seus adversários em claro abusos não apenas da ordem econômica, mas também de ordem digital.

A utilização de ‘cortadores’ para disseminar desinformação

durante as eleições demonstra o desrespeito ao processo eleitoral e democrático. A proposta de remunerar pessoas para espalhar notícias positivas e negativas dos candidatos prejudica efetivo julgamento e o processo de escolha o direito do eleitor. Justamente por esse motivo aplicação da lei eleitoral, com a punição de inelegibilidade por oito anos, é fundamental para garantir a seriedade e a lisura do processo.

A utilização de meios para a desinformação nas eleições representa uma grave afronta ao sistema eleitoral e, conseqüentemente, a própria democracia. Justamente por esse motivo existem ferramentas nas diferentes esferas jurídicas para coibir de forma adequada e eficiente a sua prática, o devido processamento das ilegalidades com a sua responsabilização civil, penal e eleitoral são ferramentas necessárias para garantir a integridade do processo eleitoral. Além é claro do incentivo a políticas públicas, normalmente adotada pelos Tribunais eleitorais, para a adequada educação e informação a respeito dos processos eleitorais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A sociedade brasileira em sensível percepção da realidade tem buscado enfrentar de todas as formas possíveis a desinformação tanto com campanhas informativas, esclarecimentos constantes, cobrando do legislador a elaboração de normas restritivas da propagação dessa prática tão execrável.

Por sua vez os Poderes Legislativo e Judiciário estão cumprindo a difícil missão de elaborar, interpretar e aplicar normas combativas de tal prática como forma de defender nossa democracia tão sensibilizada em razão dos constantes ataques que tem sofrido, inclusive de pessoas e instituições que tem o dever de defender as instituições do país.

Certamente a propagação de desinformação durante as eleições gerais não passará despercebida nem pela sociedade, nem pelos partidos políticos e nem pelo Poder Judiciário, pois a fiscalização e a denúncia de tais práticas se mostram cada vez mais frequentes e evidentes diante do possível desequilíbrio que a desinformação pode trazer às eleições gerais.

Assim, fundamentais as recentes decisões do Superior Tribunal Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal condenando a divulgação de fake news sobre a segurança do sistema eleitoral brasileiro, bem como as condenações criminais e as indenizações que têm sido confirmadas como método de coibir tal disseminação.

Embora as medidas ainda não sejam suficientes elas apontam para o posicionamento que tem sido adotado nas eleições para o real combate dessas práticas, bem como a intenção da sociedade em manter sólida a democracia brasileira e suas instituições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral** – 14. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

KARNAL, Leandro. **Todos contra todos**. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2017.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral** – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia, **Fake News a conexão entre a desinformação e o Direito**, Editora Revista dos Tribunais, 2018.

ROQUE, Nathaly Campitelli, **Por conceito jurídico de fake news como forma de proteção dos Direitos Fundamentais na sociedade pluralista**, Polifonia Revista Internacional da Academia Paulista de Direito n. 11 Nova Série 2023 Outono/Inverno

SARMENTO, Daniel. **Comentários à Constituição do Brasil**, J.J.Gomes Canotilho...[et al.]; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. 2. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Série IDP)

TAVARES, André Ramos **Curso de direito constitucional** – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

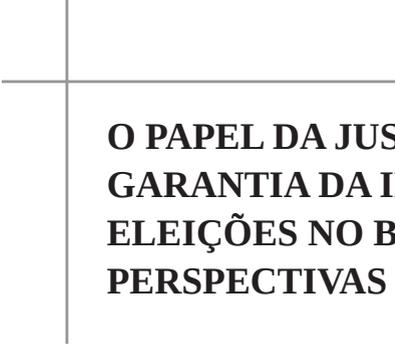
HAN, Byung-Chul, **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**, tradução de Gabriel S. Philipson. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/05/31/inquerito-das-fake-news-veja-quem-sao-os-investigados.ghtml> (último acesso 14/062024)

<https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/abuso-de-poder-e-uso-indevido-de-meios-de-comunicacao-social/caracterizacao/uso-indevido-de-meios-de-comunicacao-social> (último acesso 14/062024)

[https://wayback-archive--it-org.translate.googleusercontent.com/12090/20200101035853/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://wayback-archive--it-org.translate.googleusercontent.com/12090/20200101035853/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/tackling-online-disinformation?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc) (último acesso 14/062024)

<https://www.conjur.com.br/dl/voto-salomao-tse-gustavo-francischini.pdf> (último acesso 14/062024)



**O PAPEL DA JUSTIÇA ELEITORAL NA  
GARANTIA DA INTEGRIDADE DAS  
ELEIÇÕES NO BRASIL: DESAFIOS E  
PERSPECTIVAS**

***THE ROLE OF ELECTORAL JUSTICE  
IN ENSURING THE INTEGRITY OF  
ELECTIONS IN BRAZIL: CHALLENGES  
AND PERSPECTIVES***

Luiz Antonio de Souza Saraiva  
Wladia Fernandes da Rocha Solano

**RESUMO:** A Justiça desempenha uma função essencial no desenvolvimento das sociedades, na garantia de direitos e na manutenção da integridade das eleições no Brasil. Este estudo busca destacar a importância da Justiça Eleitoral para garantir e preservar o sistema político no país. A pesquisa apoia-se em referenciais teóricos e legislações pertinentes, com o objetivo de proporcionar um entendimento aprofundado sobre o tema e ressaltar a relevância da justiça eleitoral no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. A segurança e a integridade nas eleições brasileiras são questões fundamentais, pois envolvem uma série de fatores que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, impactando o processo democrático e a representatividade popular. A confiança da população nas instituições eleitorais é essencial para o bom funcionamento da democracia. Além disso, este artigo analisa as atuações do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul (TRE-RS) ao longo dos anos, examinando suas ações em diferentes contextos e desafios. Esse estudo auxilia na compreensão da justiça eleitoral como um pilar fundamental para a democracia e a cidadania no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Justiça Eleitoral; Integridade das Eleições; Democracia; Estado de Direito; TRE-RS.

**ABSTRACT:** Justice plays an essential role in the development of societies, the protection of rights, and the maintenance of the integrity of elections in Brazil. This study aims to highlight the importance of Electoral Justice in ensuring and preserving the country's political system. The research is based on theoretical references and relevant legislation, with the objective of providing an in-depth understanding of the topic and emphasizing the significance of Electoral Justice in strengthening the Rule of Law. The security and integrity of Brazilian elections are fundamental issues, as they involve a range of factors that directly affect the quality of life of citizens, impacting the democratic process and popular representation. Public trust in electoral institutions is essential for the proper functioning of democracy. Furthermore, this article analyzes the actions of the Regional Electoral Court of the State of Rio Grande do Sul (TRE-

RS) over the years, examining its performance in different contexts and challenges. This study helps to understand Electoral Justice as a cornerstone of democracy and citizenship in Brazil.

**KEYWORDS:** Electoral Justice; Election Integrity; Democracy; Rule of Law; TRE-RS.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a Justiça Eleitoral exerce um papel primordial na garantia da integridade das eleições no Brasil. O Brasil adota o sistema de democracia representativa<sup>1</sup>, no qual são eleitos cidadãos que representarão a população por um determinado período de tempo de forma legítima<sup>2</sup>. A Constituição Federal de 1988 consagra o marco das eleições legitimadas, a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político no Brasil.

Os principais representantes políticos conhecidos pelas pessoas são: o prefeito, que exerce o poder executivo no município; os vereadores, que atuam no poder legislativo municipal; os deputados, responsáveis pela legislação na esfera estadual; os governadores, que implementam as políticas públicas nos estados; os senadores, responsáveis por legislar e fiscalizar o poder executivo na esfera federal; e o presidente da República, responsável pela administração do país em âmbito nacional.

É crucial que o Estado Democrático de Direito<sup>3</sup> desempenhe seu papel na vida dos cidadãos, garantindo instituições sólidas nos níveis municipal, estadual e federal. No Brasil, o Poder Judiciário é responsável pela organização e fiscalização das eleições, por meio de instituições divididas em três esferas: Juízes e Juntas Eleitorais, que atuam no nível municipal; os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), que operam no nível estadual; e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE),

---

1 Schumpeter(1971)discute em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* que democracia representativa é um sistema em que os cidadãos escolhem representantes para tomar decisões políticas em seu nome.

2 O *Dicionário Online Michaelis*(2024) define legítima como “o que é certo e verdadeiro; que é justo”.

3 Silva(1988) discorre que Estado Democrático de Direito é o a “ realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana”.

encarregado da supervisão nacional.

O artigo 120 da Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu *caput*, que “haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal”. Já o Código Eleitoral de 1965, em seu artigo 29, define as competências do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), que é responsável por processar e julgar questões eleitorais em nível estadual, como o registro de partidos e candidatos, conflitos de jurisdição e crimes eleitorais. Além disso julga recursos interpostos contra decisões dos Juízes Eleitorais. Sua função é garantir a legalidade e a integridade dos processos eleitorais no Brasil (CÓDIGO ELEITORAL, 1965).

O principal objetivo deste artigo é evidenciar a importância da Justiça Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) para a efetivação e preservação do sistema eleitoral no país, destacando pontos da atuação desses órgãos no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) e sua participação nos processos eleitorais do estado. A metodologia é de caráter bibliográfica e qualitativa, foram estudadas legislações importantes para o tema abrangendo desde a publicação do Código Eleitoral de 1932 revogado pelo Código Eleitoral de 1965 até a interpretação da Constituição de 1988, além da análise de casos e jurisprudências em que o TRE-RS teve atuação, para investigar a atuação do órgão no ordenamento jurídico brasileiro.

Este estudo está dividido em introdução, referencial teórico, discussões e conclusão. Conforme Bonavides (2006) destaca, o debate se configura como uma ferramenta essencial para o aprimoramento das ideias e o fortalecimento das relações políticas. De maneira semelhante, a atuação do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) é um exemplo concreto de como a democracia se

fortalece quando as instituições garantem um ambiente de discussão e decisão claras, seguras e transparentes. O TRE-RS, ao garantir a legalidade dos processos eleitorais e assegurar que o debate político se dê de forma justa e legítima, contribui diretamente para a manutenção da confiança da população nas instituições eleitorais.

## 2 A IMPORTÂNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL

SILVA (2005) afirma em sua obra *Direito Constitucional Positivo*:

A Justiça Eleitoral foi instituída entre nós pelo Código Eleitoral de 1932, de inspiração de Getúlio Vargas. Sua criação visou a substituir o então sistema político de aferição de poderes<sup>5</sup>, pelo sistema jurisdicional<sup>6</sup>, em que se incluíram todas as atribuições referentes ao direito político eleitoral (SILVA,2005, p.580).

A Justiça Eleitoral exerce uma função primordial na democracia e está dividida em Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TRES) e Juntas Eleitorais. De acordo com Lima (2001):

A Justiça Eleitoral na Constituição de 1988 integra o poder judiciário, de acordo com o art.92, inciso V da Constituição Federal. Juntamente com a Justiça do Trabalho e Militar, integra a Justiça Eleitoral o que no Brasil se denomina de Justiça Especial. (...)A Justiça Eleitoral se acha organizada infraconstitucionalmente através do Código Eleitoral, instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, atualizada pela lei nº9.504, de 30 de setembro de 1997. Nos artigos 16 a 24 se acham explicitadas as disposições centrais sobre o Tribunal Superior Eleitoral, nos de 25 a 31 se acham explicitadas as disposições sobre os Tribunais Regionais Eleitorais, e do 32 ao 35 determinações sobre os juízes eleitorais (LIMA,2001, p.123-124).

O Tribunal Superior Eleitoral teve seu início em 24 de fevereiro de 1932, com a outorga<sup>4</sup> do Código Eleitoral de 1932<sup>5</sup> que foi revogado posteriormente pelo Código Eleitoral de 1965<sup>6</sup>. A criação da Justiça Eleitoral teve como objetivo organizar e regulamentar o processo eleitoral no país, estabelecendo um sistema mais imparcial e transparente, por meio do então presidente Getúlio Vargas. Conforme o artigo 5º do Código, o texto retrata:

Art. 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas. Parágrafo único. São órgãos da Justiça Eleitoral:1º) um Tribunal Superior, na Capital da República;2º) um Tribunal Regional, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do Governo do Território do Acre;3º) juizes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários (BRASIL,1932).

Conforme discute SILVA (2005), ele é caracterizado como o principal órgão da Justiça Eleitoral e tem como principal função assegurar eleições livres e justas. Esse órgão desempenha funções essenciais para o fortalecimento da democracia brasileira. Entre suas principais responsabilidades está a organização das eleições, coordenando todas as etapas do processo eleitoral, desde a logística até a apuração e divulgação dos resultados. Além disso, é responsabilidade do TSE regulamentar o processo eleitoral, por meio da edição de resoluções que complementam a legislação e garantem a aplicação das normas em situações práticas.

Outra função importante do tribunal é a fiscalização e

---

4 De acordo com o *Dicionário online Michaelis*(2024) outorga é a “concessão de lei ou ordenação concedida por alguém que detém poder”.

5 Outorgado pelo decreto Nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 pelo governo do então presidente da época Getúlio Vargas.

6 Outorgado em 1965 pela lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

juízo de questões eleitorais, como a análise de registros de candidaturas, julgamento de recursos relacionados à propaganda irregular e combate ao abuso de poder econômico e político. Para assegurar a integridade do processo, o TSE atua na garantia de transparência e segurança eleitoral, sendo responsável pela implementação da urna eletrônica e pela realização de auditorias e testes públicos que reforçam a confiança na tecnologia utilizada.

Tabela 1-Testes das urnas eletrônicas realizadas ao longo dos anos

<b>TESTES DAS URNAS ELETRÔNICAS REALIZADOS AO LONGO DOS ANOS</b>								
	2009	2012	2016	2017	2019	2021	2023	TOTAL
PLANOS DE TESTES EXECUTADOS	9	11	8	10	10	29	35	112
INVESTIGADORES E INVESTIGADORAS PARTICIPANTES	37	24	13	14	10	26	33	157
HORAS DE TESTES PÚBLICOS EXECUTADOS	32	24	24	32	40	40	55	247

Fonte: adaptado de TSE (2024).

Além disso, o tribunal promove a educação e inclusão eleitoral, por meio de campanhas que conscientizam sobre a importância do voto e garantem acessibilidade para pessoas com deficiência. O enfrentamento de irregularidades eleitorais, como compra de votos, desinformação e abuso de poder, também faz parte de suas atribuições, sendo essa atuação reforçada por parcerias com o Ministério Público Eleitoral (MPE) e a Polícia Federal.

Para que o Estado Democrático de Direito funcione e esteja apto a exercer o papel proposto na Constituição de 1988, se

faz necessário que as pessoas tenham plena consciência do processo e na legitimidade dos atos eleitorais no país. A confiança é um dos pontos cruciais para a execução da Democracia e a representatividade, SALZMAN e RAMSEY (2013 apud CUNHA et.al 2014) discutem que em qualquer democracia, o apoio dos cidadãos é a base para a legitimidade como um sistema.

A Agência Nacional dos Defensores e Defensoras Públicos (ANADEP) realizou uma missão de observação das eleições de 2022 que teve como objetivo “coletar impressões sobre o aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro; auxiliar na propagação de sua transparência e integridade; fortalecer a confiança pública nas Eleições Gerais de 2022 no Brasil. (ANADEP, p.1,2022). Em relatório publicado no dia 04 de outubro e 01 de novembro de 2022 a Agência Nacional dos Defensores e Defensoras Públicos (ANADEP) concluiu através dos resultados dos questionários aplicados nos pleitos de votação das eleições presidenciais de 2022 que grande parte confia no processo eleitoral.

Até o fechamento deste documento, foram contabilizadas a aplicação de 388 questionários, sendo 281 aos eleitores, 85 aos mesários e 22 aos integrantes das forças de segurança pública com o intuito de obter informação sobre confiança no sistema eleitoral (...) a Missão da ANADEP registrou que 165 pessoas atribuíram grau de confiabilidade máxima, ou seja, 10 pontos, 44 pessoas atribuíram 9 pontos, 46 pessoas atribuíram 8 pontos, 39 pessoas atribuíram 7 pontos, 18 pessoas atribuíram 6 pontos, 37 pessoas atribuíram 5 pontos, 4 pessoas atribuíram 4 pontos, 7 pessoas atribuíram 3 pontos, 8 pessoas atribuíram 2 pontos, 4 pessoas atribuíram 1 ponto, e 15 pessoas indicaram que não confiavam no sistema eleitoral (ANADEP,p.6-7.2022).

Tabela 2 - Resultados dos questionários/entrevistas aplicados pela ANADESP em 2022

<b>QUESTIONÁRIO/ENTREVISTA APLICADO PELA ANADEP EM 2022</b>	
<b>NUMERO DE PARTICIPANTES</b>	<b>NOTA AFERIDA PELOS PARTICIPANTES</b>
165	10
44	9
46	8
39	7
18	6
37	5
4	4
7	3
8	2
4	1
15	0

Fonte: Adaptado de Agência Nacional dos Defensores e Defensoras Públicos ANADEP (2022).

Com a análise dos dados trazidos pela ANADEP (2022), destaca-se que grande parte dos eleitores confiam no processo eleitoral e nos órgãos de fiscalização das eleições no Brasil. Característica essa que foi construída pela Justiça Eleitoral ao longo dos anos.

### **3 A JUSTIÇA ELEITORAL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A Justiça Eleitoral é um importantíssimo órgão do Poder Judiciário, pois é através dela que será executado e possibilitado o processo eleitoral no país, através dela é fundamentado o fortalecimento e manutenção do Estado Democrático de Direito. Sua importância está diretamente ligada a promoção da soberania popular e o máximo respeito

ao voto dos eleitores brasileiros, centro de discussão da democracia. A Constituição de 1988 traz em explícito a ideia de soberania popular.

Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL,1988).

Através de sua supervisão o processo eleitoral é realizado, pois ela assegura a realização de eleições livres, com igualdade e com o máximo respeito a opinião popular, evitando crimes de diversas naturezas no âmbito eleitoral. Ao garantir a contabilização dos votos no país de forma justa e segura, solidificando assim o princípio máximo da Democracia de que o poder emana do povo, PIRES (2023) defende em sua obra que todo poder emana do povo, como preestabelecido na Constituição de 1988.

Um dos seus principais papéis na efetivação dos direitos é nas chamadas eleições justas, na qual ela assegura o seguimento e o cumprimento das normas eleitorais, fiscalizando os partidos e integridade dos candidatos, através dos registros de candidaturas<sup>7</sup>. No ano de 2024 ocorreram as eleições para composição das mesas representativas dos municípios, elegendo assim os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores dos 5568 municípios existentes no território brasileiro.

De acordo com dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral no ano de 2024 concorreram, ao cargo de prefeito nos 5568 municípios do país um total de 15.574, para vice- prefeito 15.818 e para vereador 432.002 candidatos.

---

<sup>7</sup> De acordo com dados publicados pelo TSE (2024) nas eleições municipais de 2024 houve 463.389 pedidos de registros de candidaturas no Brasil.

Tabela 3- Número de Candidatos nas Eleições de 2024 por Região

<b>NUMERO DE CANDIDATOS AOS CARGOS MUNICIPAIS POR REGIÃO NAS ELEIÇÕES DE 2024</b>			
<b>REGIÃO</b>	<b>PREFEITOS</b>	<b>VICE-PREFEITOS</b>	<b>VEREADORES</b>
NORTE	1.333	1.369	40.813
NORDESTE	4.695	4.783	110.146
CENTRO OESTE	1.246	1.266	35.923
SUDESTE	5.105	5.176	168.891
SUL	3.195	3.224	76.229
<b>TOTAL</b>	<b>15.574</b>	<b>15.818</b>	<b>432.002</b>

Fonte: Adaptado de TSE (2024).

Ainda analisando os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicados em 2024 e os dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados em 2022 é possível aferir a porcentagem da participação da população nas eleições municipais de 2024. Conforme análise dos números do TSE (2024) e dados publicados pela IBGE (2022) é possível considerar que a população da região SUL teve maior participação nas candidaturas municipais de 2024.

Tabela 4- Percentual de Candidatos em relação à População de cada região

<b>PERCENTUAL DE CANDIDATOS COMPARADO A POPULAÇÃO DE CADA REGIÃO</b>					
<b>REGIÃO</b>	<b>NORTE</b>	<b>NORDESTE</b>	<b>SUL</b>	<b>SUDESTE</b>	<b>CENTRO-OESTE</b>
POPULAÇÃO	17.354.884	54.658.515	29.937.706	84.840.113	16.289.538
PREFEITO	1.333	4.695	3.195	5.105	1.246
VICE-PREFEITO	1.369	4.783	3.224	5.176	1.266
VEREADOR	40.813	110.146	76.229	168.891	35.923

PORCENTAGEM DE CANDIDATOS A PREFEITO	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
PORCENTAGEM DE CANDIDATOS A VICE-PREFEITO	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
PORCENTAGEM DE CANDIDATOS A VEREADOR	0,23%	0,20%	0,25%	0,19%	0,22%

Fonte: Adaptado de TSE (2024) e IBGE (2022).

Uma das principais formas de assegurar a cidadania é o direito ao voto. A Justiça Eleitoral organiza e administra o processo eleitoral, garantindo que todos os eleitores aptos possam votar. Ela mantém o cadastro eleitoral atualizado, oferece facilidades para a regularização de documentos e permite que eleitores de todo o país possam votar em suas cidades ou em outras localidades, garantindo o exercício pleno da cidadania.

Além disso, a Justiça Eleitoral busca promover a inclusão e a acessibilidade<sup>8</sup>. A cada eleição, são implementadas melhorias no processo, como a adaptação<sup>9</sup> das urnas eletrônicas para pessoas com deficiência, o que assegura que todos os cidadãos, independentemente de suas condições físicas, possam participar. Programas educativos também são realizados para conscientizar os eleitores sobre a importância do voto e do engajamento nas decisões políticas, estimulando uma participação consciente.

A transparência também é um princípio essencial da Justiça

8 Em cumprimento a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 que estabelece normas e diretrizes para a promoção da acessibilidade em diversos âmbitos da sociedade, visando garantir os direitos das pessoas com deficiência.

9 Uma novidade trazida pela TSE(2024) foi a utilização do CPF pelos eleitores na hora da identificação nas mesas receptoras de votos, a fim de agilizar o processo de votação em todo o território brasileiro.

Eleitoral. O uso das urnas eletrônicas e a ampla divulgação de informações permitem que o processo eleitoral seja claro e acessível a todos, combatendo fraudes e garantindo que o voto de cada eleitor seja respeitado. A Justiça Eleitoral também fiscaliza as campanhas eleitorais, assegurando que as regras sejam cumpridas e que todos os candidatos e eleitores sejam tratados de maneira igualitária e imparcial.

Além disso, a Justiça Eleitoral também protege o sigilo do voto<sup>10</sup>, assegurando que os eleitores possam tomar suas decisões sem pressão externa, o que fortalece a liberdade e a autonomia do processo eleitoral. Através do monitoramento constante e da atuação em todos os estágios da eleição, desde o registro dos eleitores até a apuração<sup>11</sup> dos votos, a Justiça Eleitoral garante a integridade do processo democrático e permite que todos os cidadãos exerçam sua função política com liberdade e responsabilidade.

#### **4 O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL (TRE-RS)**

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) é o órgão responsável por organizar e supervisionar o processo eleitoral no estado, garantindo que as eleições sejam realizadas de maneira justa, segura e transparente. Ele faz parte da estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira, e sua atuação é crucial para assegurar o cumprimento da legislação eleitoral e a integridade do sistema democrático no Rio Grande do Sul.

---

10 A Constituição Federal traz em seu art. 14, § 1º: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei.”

11 De acordo com o portal do TSE (2024) na cidade de Porto Alegre no Rio Grande do Sul às 21:08 do horário de Brasília foram apuradas 100% das urnas eletrônicas, em 4 horas e 08 minutos foram apuradas 3.064 seções (TSE, 2024).

O TRE-RS tem como principal atribuição organizar, coordenar e supervisionar as eleições em âmbito estadual, tanto para os cargos de governador, senadores, deputados estaduais e federais, quanto para os municípios do estado. Além disso, ele é responsável por gerir o cadastro eleitoral, garantindo que eleitores e candidatos estejam regularmente registrados, e por supervisionar a contagem de votos e a apuração dos resultados eleitorais.

Além de coordenar as eleições, o TRE-RS tem a função de fiscalizar as campanhas eleitorais, assegurando que as regras sobre gastos de campanha, propaganda eleitoral e outros aspectos da legislação sejam cumpridas. Caso haja irregularidades, o Tribunal pode agir para resolver contestações e proteger os direitos dos eleitores e candidatos.

A importância do TRE-RS no cenário eleitoral estadual é imensa, pois ele garante que as eleições no Rio Grande do Sul sejam legítimas e transparentes, respeitando a vontade popular e proporcionando a todos os eleitores o direito de voto de forma livre. O Tribunal também se destaca pelo seu papel em promover a acessibilidade nas eleições, com urnas adaptadas para pessoas com deficiência, e realiza campanhas educativas que incentivam a participação ativa da população.

A estrutura do TRE-RS é composta por juízes eleitorais e servidores técnicos especializados, que trabalham em conjunto para garantir o bom funcionamento do processo eleitoral. Além disso, o Tribunal possui uma série de zonas eleitorais distribuídas pelo estado, que atuam na organização local das eleições e no atendimento às demandas da população. A fiscalização e a transparência nas apurações também são marcos importantes da atuação do TRE-RS, assegurando que os resultados das eleições sejam confiáveis e aceitos pelos cidadãos.

O TRE-RS é um pilar essencial para o fortalecimento da democracia no Rio Grande do Sul. Sua atuação não se limita à organização das eleições, mas também inclui a promoção da justiça eleitoral, a proteção da cidadania e a garantia de um processo eleitoral transparente e igualitário, o que contribui para um cenário político mais confiável e participativo no estado.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) enfrenta uma série de desafios logísticos e operacionais na administração das eleições no estado. Esses desafios são intensificados pela diversidade geográfica, social e econômica do Rio Grande do Sul, que exige uma adaptação constante das estratégias adotadas pelo Tribunal.

Um dos maiores obstáculos logísticos está relacionado à distribuição de urnas eletrônicas e materiais eleitorais. O estado possui 497 municípios, e muitos deles, especialmente nas regiões rurais e de difícil acesso, apresentam desafios no transporte de equipamentos. A logística de entrega de urnas e materiais em tempo hábil para todas as zonas eleitorais exige um planejamento detalhado e a colaboração de diversos setores. Além disso, o processo de instalação de urnas e a adaptação de locais de votação, como escolas e outros espaços públicos, demanda uma infraestrutura robusta e a garantia de acessibilidade e segurança para os eleitores.

Outro desafio importante é a capacitação e coordenação de mesários, voluntários que desempenham papel fundamental no processo eleitoral. O TRE-RS depende da colaboração de mesários em todo o estado, mas em algumas localidades, especialmente as mais distantes, a mobilização de voluntários pode ser mais difícil. O treinamento desses mesários, especialmente em áreas rurais, requer uma logística própria e a garantia de que todos compreendam suas

funções e responsabilidades no dia da eleição.

O uso da tecnologia também representa um desafio. Apesar de o Brasil ter um sistema de urnas eletrônicas altamente avançado, em algumas regiões do estado a infraestrutura de internet e comunicação pode ser precária, o que pode afetar a transmissão de dados e a apuração dos resultados. Para garantir a transparência e a segurança da votação, o TRE-RS precisa investir em soluções tecnológicas que contemplem as necessidades de todas as regiões do estado.

Tabela 5 - Evolução das eleições municipais de Porto Alegre- RS ao longo de 8 anos

EVOLUÇÃO DAS ELEIÇÕES EM PORTO ALEGRE-RS			
ANO	2016	2020	2024
QUANTIDADE DE ELEITORES APTOS A VOTAR	1.098.515	1.082.726	1.096.620
URNAS ELETRÔNICAS	2961	2629	3064
ZONAS ELEITORAIS	10	10	10

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) tem desempenhado um papel fundamental na garantia da transparência e integridade das eleições no estado, implementando diversas ações ao longo dos anos. Essas iniciativas são essenciais para assegurar que o processo eleitoral seja conduzido de forma justa, segura e acessível a todos os eleitores, enfrentando os desafios impostos pelas particularidades locais e os avanços tecnológicos.

O Rio Grande do Sul é frequentemente afetado por desastres naturais, como enchentes, deslizamentos de terra, tempestades severas e secas, que atingem diferentes regiões do estado, desde áreas rurais até zonas urbanas. Essas tragédias têm um impacto significativo na

organização eleitoral, principalmente porque exigem uma mobilização urgente das autoridades para o atendimento à população afetada, o que pode afetar a logística das eleições. Além disso, o governo estadual e os gestores municipais frequentemente se veem desafiados a prover infraestrutura emergencial e recursos para a recuperação das áreas afetadas, e isso costuma ser um tema de debate nas campanhas eleitorais.

Um exemplo marcante foi a tragédia das enchentes de 1983, quando o Rio das Antas e outros rios transbordaram, causando destruição em várias cidades gaúchas, com mortes e milhares de pessoas desabrigadas. Esse evento teve grande repercussão nas eleições municipais e estaduais, com candidatos que assumiram compromissos de recuperação das áreas afetadas e de prevenção a futuras tragédias, o que refletiu diretamente no processo eleitoral do período.

Em eventos como esses, as campanhas tendem a destacar as promessas de recuperação de infraestrutura, assistência social e acesso a serviços básicos. Os eleitores frequentemente se mobilizam com base na resposta do governo aos desastres, avaliando se os líderes políticos foram eficientes em gerenciar as crises.

Tabela 6 - Casos em que o TRE/RS atuou ao longo dos anos

<b>CASOS EM QUE O TRE-RS ATUOU AO LONGO DOS ANOS</b>		
<b>CASO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ANO</b>
OPERAÇÃO DISSÍDIO	A operação teve como foco identificar e coibir a prática ilegal de oferecer dinheiro ou bens para eleitores em troca de votos.	2016
PROTEÇÃO AO SIGILO DO VOTO NAS ELEIÇÕES DE 2016	O TRE-RS reforçou a proteção ao sigilo do voto, principalmente nas zonas eleitorais com histórico de risco de coação eleitoral.	2016

AÇÕES DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLÍTICA	O TRE-RS foi ativo no combate à intimidação e ameaças contra candidatos e eleitores.	2016-2018
AÇÃO DE INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	TRE-RS promoveu ações para incluir eleitores com deficiência no processo eleitoral.	2018

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Além de ser um reflexo das tragédias, o processo eleitoral no Rio Grande do Sul também é uma oportunidade para discutir soluções para problemas estruturais que contribuem para a ocorrência de desastres naturais, como o planejamento urbano e a gestão ambiental. Em momentos de tragédias, candidatos tendem a enfatizar seus planos de ação para melhorar a infraestrutura de prevenção, como a desassoreamento de rios, criação de barreiras contra deslizamentos de terra e a implantação de sistemas de alerta precoce.

Nas eleições, também é comum que os candidatos se posicionem sobre como melhor ajudar as vítimas e garantir que o estado esteja mais preparado para enfrentar novas calamidades. O debate sobre o orçamento para recursos de emergência, a reconstrução das cidades afetadas e a ajuda humanitária pode influenciar a opinião pública e o voto nas urnas.

## 5 A JUSTIÇA ELEITORAL E A GARANTIA DA INTEGRIDADE ELEITORAL NO BRASIL

O sistema eleitoral brasileiro enfrenta diversos desafios que podem comprometer a integridade das eleições. Um dos maiores problemas é a crescente disseminação de fake news, especialmente nas redes sociais, o que pode manipular a opinião pública e distorcer a imagem dos candidatos. A desinformação afeta diretamente o processo

eleitoral, criando um ambiente de desconfiança e deslegitimando o voto popular.

Outro desafio importante é a compra de votos, que continua sendo uma prática em algumas regiões do Brasil. A compra de votos<sup>12</sup> prejudica o caráter democrático das eleições, pois manipula a escolha dos eleitores de maneira ilegal. Embora a Justiça Eleitoral implemente medidas rigorosas de fiscalização e penalização, essa prática permanece como um obstáculo à integridade eleitoral.

Além disso, a violência política ainda é uma realidade em várias partes do país, onde candidatos e eleitores enfrentam ameaças e intimidações. Isso compromete a liberdade de escolha e o direito de votar com segurança, afetando a legitimidade das eleições e prejudicando a democracia.

A logística eleitoral também é um desafio em um país de dimensões continentais como o Brasil. A realização das eleições em regiões remotas, como na Amazônia, exige grandes esforços para garantir a presença das urnas eletrônicas e a segurança dos eleitores. A inclusão de pessoas com deficiência, idosos e outros grupos vulneráveis também requer medidas para garantir o acesso e a plena participação no processo eleitoral.

Finalmente, a segurança cibernética tornou-se uma preocupação crescente. Em um contexto em que o processo eleitoral depende de tecnologias avançadas, garantir a proteção dos dados eleitorais e a integridade das urnas eletrônicas contra possíveis ataques é um desafio constante que precisa ser superado para que a democracia

---

12 A compra de votos é um crime eleitoral no Brasil e é considerada uma grave violação da legislação eleitoral, ele está tipificado na Lei nº 9.504/1997. De acordo com o artigo 299 do Código Eleitoral, a compra de votos é definida como um crime eleitoral, e quem cometer essa infração pode ser punido com prisão de 1 a 4 anos, além de ser multado.

brasileira se mantenha segura.

A Justiça Eleitoral é vital para a preservação da democracia no Brasil, pois assegura que as eleições aconteçam de forma legítima, livre de manipulações e com respeito ao voto do eleitor. Ela garante que todos os cidadãos possam exercer seu direito de voto de maneira consciente e sem pressões externas, sendo essencial para a consolidação da democracia brasileira.

Além de fiscalizar as campanhas e combater práticas ilegais, como a compra de votos e a propaganda eleitoral irregular, a Justiça Eleitoral também promove a educação política, conscientizando os eleitores sobre a importância de sua participação no processo eleitoral. Isso contribui para que as eleições sejam cada vez mais democráticas e representativas.

## **6 CONCLUSÃO**

A Justiça Eleitoral no Brasil, com destaque para o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), desempenha um papel fundamental na garantia da democracia e da transparência eleitoral. A organização das eleições, a supervisão das campanhas, o incentivo à participação cidadã e a promoção da inclusão e acessibilidade são tarefas essenciais para assegurar que o voto do eleitor seja livre, seguro e respeitado.

No Rio Grande do Sul, o TRE-RS tem se destacado por sua capacidade de adaptação diante de desafios logísticos e geográficos, como a distribuição de urnas e materiais em áreas remotas e a capacitação de mesários, além de sua atuação decisiva na fiscalização e no combate à violência política. O Tribunal também tem sido crucial na adaptação de processos eleitorais para garantir a acessibilidade a pessoas com deficiência, refletindo o compromisso com uma

participação plena e igualitária da população.

Apesar dos avanços, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos, como a disseminação de fake news, a compra de votos e a violência política, que comprometem a integridade do processo eleitoral. A Justiça Eleitoral, por meio de ações contínuas de fiscalização, combate à desinformação e promoção de educação política, busca mitigar essas ameaças e proteger o exercício do voto livre e consciente.

A adoção das urnas eletrônicas e os avanços na transparência dos processos são um grande diferencial do sistema eleitoral brasileiro, permitindo maior confiança na apuração dos votos. Contudo, é imprescindível que a Justiça Eleitoral continue a evoluir, implementando medidas que assegurem a proteção dos dados eleitorais e a equidade no acesso à informação.

Em suma, a Justiça Eleitoral, e o TRE-RS em particular, desempenham um papel crucial não apenas na organização e fiscalização das eleições, mas também na educação política e na proteção da cidadania. Sua atuação contínua e vigilante é fundamental para garantir que o Brasil mantenha a integridade de seu processo democrático, permitindo que todos os cidadãos exerçam seu direito de voto com liberdade, segurança e responsabilidade.

## REFERÊNCIAS

ANADEP. **Relatório preliminar de observação das eleições 2022-MOE/ANADEP (2º turno)**. Brasília: ANADEP, 2022. Disponível em: <[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/relatorio-parcial-moe-anadep-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-moe-anadep-relatorio-parcial-30-10-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/relatorio-parcial-moe-anadep-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-moe-anadep-relatorio-parcial-30-10-2022.pdf)>. Acesso em: 05.dez.2024.

ANADEP. **Relatório preliminar de observação das eleições 2022-MOE/ANADEP(1º turno)**. Brasília: ANADEP, 2022. Disponível em: <[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/el\\_eicoes-2022/arquivos/missoes-de-observacao-eleitoral-nacionais/tse-anadep-moes-relatorio-parcial-final/@@download/file/MOEANADEP\\_RELATORIO%20PARCIAL\\_04\\_10\\_22\\_final.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/el_eicoes-2022/arquivos/missoes-de-observacao-eleitoral-nacionais/tse-anadep-moes-relatorio-parcial-final/@@download/file/MOEANADEP_RELATORIO%20PARCIAL_04_10_22_final.pdf)>. Acesso em: 05.dez.2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. **Censo 2022: Informações de população e domicílios por setores censitários auxiliam gestão pública**. Agência IBGE de Notícias, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39525-censo-2022-informacoes-de-populacao-e-domicilios-por-setores-censitarios-auxiliam-gestao-publica>. Acesso em: 07 dez. 2024.

BRASIL. Código Eleitoral (1965). **Lei nº 4.737, de 15 jul. 1965**. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jul. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1965/14737.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1965/14737.htm). Acesso em: 09 dez. 2024.

BRASIL. Código Eleitoral de 1932. **Lei n.º 21.076, de 24 fev. 1932**. Revogado pela Lei n.º 4.737, de 15 jul. 1965. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1932.

**BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 dez.2024.

**BRASIL. DivulgaCandidaturas: Candidatos da Região Centro-Oeste.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiao/CENTROOESTE/204520202>. Acesso em: 06 dez. 2024.

**BRASIL. DivulgaCandidaturas: Candidatos da Região Nordeste.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiaoAtual/NORDESTE/2045202024>. Acesso em: 06 dez. 2024.

**BRASIL. DivulgaCandidaturas: Candidatos da Região Norte.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiao/NORTE/2045202024>. Acesso em: 05 dez. 2024.

**BRASIL. DivulgaCandidaturas: Candidatos da Região Sudeste.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiaoAtual/SUDESTE/2045202024>. Acesso em: 06 dez. 2024.

**BRASIL. DivulgaCandidaturas: Candidatos da Região Sul.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/regiao/SUL/2045202024>. Acesso em: 07 dez. 2024.

**BRASIL. Eleições 2016: Resultados do 1º turno.** Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <https://resultados.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/1turno/index.html>. Acesso em: 19 dez. 2024.

**BRASIL. Eleições 2020: Resultado da eleição para o cargo de Prefeito em RS-88013.** Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: <https://resultados.tre-rs.jus.br/eleicoes/2020/426/RS88013.html>. Acesso em: 08 dez. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jul. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em: 13 dez. 2024.

**BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 19 dez. 2024.

**BRASIL. Resultados das Eleições 2020: Porto Alegre (RS) - Totalização.** Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;uf=rs;mu=88013;tipo=3/totalizacao>. Acesso em: 10 dez. 2024.

**BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Clica e confirma: eleitorado pode usar o CPF para se identificar na hora de votar.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/radio/2024/Maio/clica-e-confirma-eleitorado-pode-usar-o-cpf-para-se-identificar-na-hora-de-votar>. Acesso em: 18 dez. 2024.

**BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2024: confira em números a grandiosidade do pleito municipal deste ano.** Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/eleicoes-2024-confira-em-numeros-a-grandiosidade-do-pleito-municipal-deste-ano>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Justiça Eleitoral, 2024**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

CUNHA, L.G; OLIVEIRA, F.L. Justiça Eleitoral: opinião pública e confiança institucional. **Cadernos Adenauer XV**, Rio de Janeiro, nº1,191-210,ago.2014, disponível em: < [https://www.kas.de/documents/265553/265602/7\\_file\\_storage\\_file\\_13779\\_5.pdf/c41416bd-c7d9-2eb1-1e79-97bea6d340f6](https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_13779_5.pdf/c41416bd-c7d9-2eb1-1e79-97bea6d340f6)>, acesso em:04 dez. 2024.

G1. Apuração das eleições 2018: Porto Alegre - 2º turno. G1, 2018. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2018/apuracao-zona-eleitoral-presidente/porto-alegre/2-turno/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

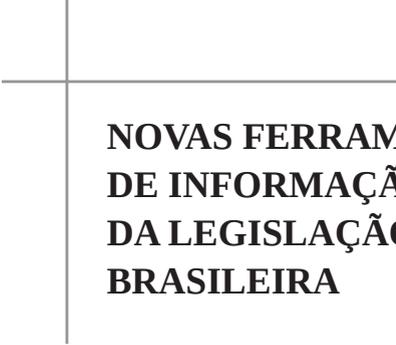
**G1. Resultado das apurações das eleições 2020: Porto Alegre.** G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2020/resultado-das-apuracoes/porto-alegre.ghtml>. Acesso em: 09 dez. 2024.

**G1. Resultado das apurações das eleições 2024: Porto Alegre.** G1, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2024/resultado-das-apuracoes/porto-alegre.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2024.

GAZETA DO POVO. **Eleições 2018: Resultados de Porto Alegre (RS)**. Gazeta do Povo, 2018. Disponível em: <https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/resultados/municipios-rio-grande-do-sul/porto-alegre-rs/>. Acesso em: 08 dez. 2024.

LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto.O papel da Justiça Eleitoral na Consolidação da Democracia -Eleições no Ceará:1994-96. **Pensar**, Fortaleza, v.6, nº6,117-144, fev.2001, disponível em:< <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/1101/1949>>, acesso em:04 dez.2024.





**NOVAS FERRAMENTAS DE CONSUMO  
DE INFORMAÇÃO E O DESCOMPASSO  
DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL  
BRASILEIRA**

Francieli de Campos

**RESUMO:** Análise do impacto das novas ferramentas de mídia nas campanhas eleitorais. Ascensão de novas plataformas digitais como meios de interlocução entre candidatos e eleitores. Economia da atenção. Casos Pablo Marçal e Donald Trump. Declínio da audiência de mídias tradicionais. Descompasso da legislação eleitoral brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** comunicação eleitoral, mídia digital, atualização legislativa.

**ABSTRACT:** Analysis of the impact of new media tools on electoral campaigns. The rise of new digital platforms as means of communication between candidates and voters. Attention economy. Cases of Pablo Marçal and Donald Trump. Decline in traditional media audiences. Mismatch of Brazilian electoral legislation.

**KEYWORDS:** electoral communication, digital media, legislative update.

## 1 INTRODUÇÃO. CONTEXTO DA TRANSFORMAÇÃO DA MÍDIA E DA COMUNICAÇÃO ELEITORAL.

No final do século XIX e no início do século XX, a mídia desempenhava um papel crucial nas eleições do Brasil, embora de forma bem diferente do que conhecemos hoje. A propaganda eleitoral era predominantemente impressa, com jornais e panfletos sendo os principais veículos de comunicação. As campanhas utilizavam esses meios para divulgar suas plataformas e conquistar eleitores, muitas vezes recorrendo a caricaturas e artigos persuasivos para influenciar a opinião pública. Mais tarde, o rádio, que começava a ganhar popularidade, também começou a ser utilizado, mas ainda de maneira limitada. Essa era, é preciso ressaltar, ainda não conhecia os meios de comunicação em massa, e vivíamos em uma sociedade de pouca alfabetização.

Já no final do século XX, a mídia política passou por uma transformação significativa. A televisão se consolidou como o principal meio de propaganda eleitoral, com os candidatos utilizando o horário eleitoral gratuito para apresentar suas propostas e conquistar eleitores. Grandes nomes do marketing e publicidade fizeram fortunas criando campanhas. A internet começou a ganhar espaço, permitindo uma comunicação mais direta e interativa com o público.

Mais recentemente, as redes sociais emergiram como ferramentas poderosas para mobilização e transmissão de informações, mudando a dinâmica das campanhas eleitorais. Esse período marcou o início de uma era em que a mídia digital começou a rivalizar com os meios tradicionais, mudando a maneira de se pensar e se fazer campanhas políticas.

Atualmente, plataformas digitais como YouTube, *podcasts*, Instagram e TikTok têm dominado o tempo e a atenção das pessoas,

especialmente dos jovens. Essas plataformas oferecem conteúdo diversificado e acessível a qualquer momento. A interatividade e a personalização do conteúdo são grandes atrativos, permitindo que os usuários escolham o que querem ver e ouvir, quando e onde quiserem. Além disso, a possibilidade de criar e compartilhar conteúdo próprio torna essas plataformas ainda mais envolventes e atrativas.

Enquanto isso, o rádio, as revistas (em meio físico quase desapareceram), os jornais e a televisão têm perdido espaço, pois não conseguem oferecer o mesmo nível de interatividade e personalização. A programação fixa e a falta de controle sobre o que é transmitido fazem com que esses meios pareçam menos atraentes para as novas gerações. A sensação é de que tudo é mais lento, mais devagar, mais monótono. A televisão ainda mantém relevância em eventos ao vivo e grandes produções, mas a tendência é que as plataformas digitais continuem a crescer e a moldar o consumo de mídia das próximas gerações.

Um exemplo claro de como as mídias não tradicionais estão conquistando um espaço cada vez maior entre as novas gerações é a Cazé TV – um canal digital. Esse canal alcançou impressionantes 42 milhões de espectadores e realizou a maior transmissão ao vivo da história dos esportes olímpicos no YouTube, com 4 milhões de pessoas assistindo simultaneamente às finais da ginástica das Olimpíadas de 2024, quando o Brasil conquistou o bronze por equipes. Em apenas dez dias, o canal obteve 2,5 vezes mais visualizações do que durante a transmissão da Copa do Mundo de futebol em 2022<sup>1</sup>. Esse fenômeno ilustra não só a migração de audiência para plataformas digitais, mas

---

1 BEDENDO, Marcos. Três lições de marketing da CazéTV nas Olimpíadas para aplicar em sua empresa. Exame, São Paulo, 15 de agosto de 2024. Disponível em [<https://exame.com/marketing/tres-licoes-de-marketing-da-cazetv-nas-olimpiadas-para-aplicar-em-sua-empresa/>]. Acesso em 14/11/2024.

também a transformação significativa na forma como o público jovem interage e se comunica.

Diferente da mídia tradicional, essas plataformas permitem uma interatividade e um engajamento muito maiores, onde os jovens podem comentar, compartilhar e participar ativamente, redefinindo o consumo e a disseminação de conteúdo. Para efeito de comparação, a rede Globo impactou 140,4 milhões de pessoas nos jogos olímpicos de Paris em seus canais abertos e pagos, demonstrando que, embora ainda relevante, a mídia tradicional enfrenta uma concorrência acirrada das novas formas de comunicação digital.

As transmissões da Cazé TV se destacam das tradicionais por adotarem uma postura mais empática e menos protocolar, criando um ambiente de conforto e conexão emocional que ressoa profundamente com o público, especialmente a geração Z. Enquanto as emissoras de televisão tradicionais tendem a seguir roteiros rígidos e uma abordagem muitas vezes formal e distante, a Cazé TV valoriza a espontaneidade e a autenticidade. Os apresentadores se comunicam de forma mais natural e envolvente, o que permite uma interação genuína com os espectadores.

Essa abordagem reflete a tendência crescente de valorização da autenticidade nas interações, onde o público busca conteúdos que não só informem, mas também criem uma sensação de proximidade e identificação. Ao adotar esse estilo, o referido canal não apenas informa, mas também cativa e fideliza uma audiência que se sente representada e compreendida, se ente parte.

Os *podcasts* também são fenômenos de comunicação mundo afora surgidos nos últimos anos. Canais de entrevistas em plataformas de vídeos e áudio, com duração especialmente longa, descontraída e sem intervalos, tem criado casos de sucesso estratosférico em

números de visualizações, transformando-se em grandes atrativos para patrocinadores e sendo cobiçados pelos candidatos em época de campanha eleitoral.

Paralelo a isso, não é difícil constatar que os meios tradicionais de mídia têm perdido alcance, audiência e o mais relevante, influência. A maioria dos grandes conglomerados de mídia ao redor do mundo tem visto seu público encolher ao mesmo tempo que precisam dividir as verbas publicitárias com os novos canais de comunicação digital.

Na política, a autenticidade e a interatividade dessas novas plataformas permitem que os candidatos se conectem de maneira mais direta e pessoal com os eleitores, especialmente os jovens. A capacidade de criar conteúdo dinâmicos e envolventes, que podem ser compartilhados e comentados em tempo real, redefine a forma como as campanhas precisam ser conduzidas.

Essa mudança não só amplia o alcance das campanhas eleitorais, mas também fortalece a conexão emocional entre candidatos e eleitores, criando um ambiente de maior engajamento e participação democrática.

## **2 EXEMPLOS DE INFLUÊNCIA DE NOVAS MÍDIAS NA POLÍTICA: PABLO MARÇAL E DONALD TRUMP.**

A economia da atenção é um conceito que trata a atenção humana como um recurso escasso e valioso, especialmente no contexto da era digital. Criado pelo economista e psicólogo Herbert Simon ainda na década de 1970, o termo explica como a atenção pode ser capitalizada e tratada como uma mercadoria, no contexto de que o pensamento econômico organiza tudo aquilo que não é abundante.

Na era da *infodemia* – a epidemia da informação - em um

mundo em que somos constantemente bombardeados por conteúdos de diversas fontes, a capacidade de capturar e manter a atenção do público consumidor se tornou essencial para o capitalismo. Plataformas como redes sociais, serviços de *streaming* e aplicativos de mensagens competem ferozmente por esse recurso limitado, utilizando diversas estratégias para engajar os usuários e prolongar o tempo de interação, culminando com a venda de alguma mercadoria.

Na prática, a economia da atenção, em que o que é escasso é a capacidade cognitiva humana de assimilação de conteúdo, se manifesta em todas as esferas do mercado atual, desde a disposição de produtos em supermercados até a exibição de anúncios personalizados nas redes sociais - *microtargeting*. O mercado investe em técnicas de *marketing* e *design* que visam atrair e reter a atenção dos consumidores, utilizando dados comportamentais para personalizar a experiência do usuário/consumidor.

A relação entre a economia da atenção e os *influencers* digitais é bastante estreita e significativa. *Influencers* são indivíduos que, através de suas plataformas digitais, conseguem captar e manter a atenção de muitos seguidores, geralmente dentro de uma segmentação de assunto. Eles se tornam pontos focais na economia da atenção, pois têm a capacidade de direcionar o interesse e o tempo de seus seguidores para conteúdos específicos, produtos ou marcas.

O maior desafio de quem cria conteúdo é capturar a atenção do número sempre crescente de usuários. Ao criar um vínculo pessoal e de confiança com seus seguidores, os *influencers* conseguem não apenas atrair atenção, mas também convertê-la em ações concretas, como compras ou engajamento com uma causa. Dessa forma, eles se tornam peças-chave na dinâmica da economia da atenção, que é embasada em três passos sequenciais: tornar-se conhecido, capturar a

atenção do usuário e dominar técnicas de conversão da atenção para a venda de produtos/engajamento.

Mas, atualmente – e especialmente após as eleições de 2024 - surge a pergunta: quando essas estratégias são transferidas para a política, o sistema democrático consegue passar ileso? Como um candidato *influencer*, que utiliza técnicas de economia da atenção para captar o eleitor e converter a atenção em voto, pode embaralhar as regras que normatizam as eleições?

Pablo Marçal, candidato derrotado em 2024 ao cargo de prefeito da cidade de São Paulo, é um exemplo notável de como a economia da atenção pode ser utilizada para alavancar a influência e o sucesso pessoal. Ele, como *influencer*, utiliza técnicas de engajamento para manter o envolvimento de seus seguidores, transformando essa atenção em um recurso valioso que impulsiona suas vendas de cursos e produtos, como livros. Além disso, sua habilidade em dominar a economia da atenção tem sido um fator crucial em sua incursão na política, onde aplica os mesmos princípios para ganhar visibilidade e apoio<sup>2</sup>.

Marçal inspirou-se no mundialmente famoso influenciador Andrew Tate<sup>3</sup> - nome mais buscado no Google no mundo em 2022<sup>4</sup> - para adotar o polêmico sistema de “cortes”. Essa técnica, combinada

---

2 Historiador explica a máquina de autopromoção de Pablo Marçal: “Evolução da extrema-direita”. Instituto Humanitas UNISINOS, São Leopoldo, 20 de agosto de 2024. Disponível em [<https://ihu.unisinos.br/categorias/642596-historiador-explica-a-maquina-de-autopromocao-de-pablo-marcal-evolucao-da-extrema-direita>]. Acesso em 06/09/2024.

3 SALES, Vinícius. Quem é o influenciador que inspira a estratégia de Pablo Marçal. Gazeta do Povo, Paraná, 04 de setembro de 2024. Disponível em [<https://www.gazeta-dopovo.com.br/eleicoes/2024/sao-paulo-sp/o-influenciador-que-inspira-estrategia-pablo-marcal/>]. Acesso em 06/09/2024.

4 GURGEL, Luciana. Andrew Tate, o influenciador misógino que virou símbolo do perigo do discurso de ódio na internet. Portal dos Jornalistas, 02 de março de 2023. Disponível em [<https://www.portaldosjornalistas.com.br/andrew-tate-o-influenciador-misogino-que- virou-simbolo-do-perigo-do-discurso-de-odio-na-internet/>]. Acesso em 06/09/2024.

com o pagamento de pessoas comuns para editar trechos curtos de suas falas (os trechos mais sensacionalistas, capazes de capturar rapidamente a atenção do usuário de redes sociais) e distribuí-los nas redes, fazendo com que se tornem virais. Ao importar essa fórmula, ele se torna o maior fenômeno do mercado digital brasileiro. O ex-candidato à prefeitura de São Paulo já afirmou que pagou mais de quatro mil pessoas para que distribuam seus “cortes”, em entrevista para a Rádio Jovem Pan. Ao adotar esse sistema, tornou-se um episódio incomparável na política brasileira.

Para se ter uma ideia da força que vídeos virais tem atualmente, basta observar os dados da Kantar Ibope Media<sup>5</sup>, de 2023, que mostram que 26% do tempo de consumo de vídeo nos domicílios brasileiros foram dedicados a vídeos online, sendo que o YouTube ficou com 16,1% dessa parcela, na frente de Netflix e GloboPlay, e registrando quase o dobro da audiência da TV paga.

Todo esse poder de Marçal no mundo virtual causa uma ruptura do sistema político tradicional e desafia a Justiça Eleitoral, já que estes últimos orbitam em um mundo analógico, desconectados do ambiente digital em que a economia da atenção dá as cartas.

O tempo presente é dos algoritmos, dos cortes, do engajamento, da monetização de *likes*. A tecnologia molda a forma como escutamos música através de bibliotecas digitais, como encaramos o trânsito pelas rotas indicadas pelos aplicativos e o que antes parecia ficção científica de cinema agora é uma realidade que permeia a vida cotidiana e, inclusive, os processos eleitorais. A maneira de pensar a democracia, os sistemas eleitorais e suas normativas deve, obrigatoriamente,

---

5 YouTube é a plataforma online de vídeos mais assistida no Brasil, indica Kantar. Meio & Mensagem, 28 de fevereiro de 2024. Disponível em [<https://www.meioemensagem.com.br/midia/youtube-plataforma-de-videos-mais-assistida-no-brasil-indica-kantar>]. Acesso em 06/09/2024.

conjugar essa realidade do multiverso dos influenciadores candidatos.

Outro exemplo de utilização certa das mídias digitais em campanhas é o de Donald Trump. O presidente eleito dos EUA utilizou em sua recente campanha eleitoral vitoriosa os *podcasts* para se comunicar de maneira direta com o público, escapando da mediação tradicional da imprensa. Esse formato, que cria um ambiente onde o político tem maior controle da narrativa e, ao mesmo tempo, parece mais próximo e acessível, foi de suma importância para sua vitória na última eleição norte-americana.

Além de aparições intermináveis nos canais de televisão mais conservadores, a campanha de Trump fez com que o candidato saísse com *youtubers* de esportes, fitness, comédia e teve seu ponto alto com a entrevista dada a um dos *podcasts* mais famosos do mundo, o *The Joe Rogan Experience*. Durante mais de três horas, o agora presidente eleito dos EUA, falou sobre os mais diversos assuntos. Apenas nas primeiras 24 horas, o episódio teve 26 milhões de visualizações no YouTube<sup>6</sup>, alcançando a marca de sétimo episódio mais visto do *podcast* mais popular entre os norte-americanos.

Já a candidata derrotada, Kamala Harris foi convidada e declinou. A decisão de Harris de não comparecer ao programa de Rogan gerou dias de debates entre alguns democratas, que acreditam que foi uma oportunidade perdida de falar com um público que seu partido alcança com menos frequência. Figuras da mídia democrata discutiram como a erosão do consumo de mídia tradicional entre um grande segmento de eleitores americanos exige que seus políticos se envolvam com a mídia não-tradicional de uma forma mais séria e

---

6 CLARK, Sophie. Joe Rogan Trump Interview Ratings: Chart Shows Subscriber Spike. Newsweek, Nova Iorque, 28 de outubro de 2024. Disponível em [<https://www.newsweek.com/joe-rogan-social-media-surge-trump-interview-1975885>]. Acesso em 14/11/2024.

sistemática. Tanto a campanha do ex-presidente Joe Biden quanto a de Harris, frequentemente apregoavam uma estratégia de mídia que foi construída em torno de entrevistas com estações de rádio e televisão locais, que as campanhas argumentavam serem mais confiáveis com os eleitores. Essa estratégia pode ter funcionado para Biden em 2020, mas não ajudou a campanha de Harris a ultrapassar a linha de chegada desta vez<sup>7</sup>.

### **3 MUDANÇA NO COMPORTAMENTO DO ELEITOR E PERDA DE INFLUÊNCIA DAS MÍDIAS TRADICIONAIS**

Hoje em dia, os eleitores buscam informações diretamente de fontes com as quais se identificam, como *influencers* e criadores de conteúdo que compartilham opiniões políticas, sem passar pelo filtro dos veículos tradicionais. Essa mudança começou a se intensificar a partir da década de 2010, com a popularização das redes sociais e a crescente desconfiança nas mídias convencionais. *Influencers* e criadores de conteúdo conseguem estabelecer uma conexão mais pessoal e direta com seu público, oferecendo uma perspectiva que muitas vezes ressoa mais profundamente com as experiências e valores dos seus seguidores.

Há que observar, sobre esse tema, que a mídia não-tradicional tem algumas vantagens sobre os canais mais tradicionais. *Podcasts* populares e programas do YouTube, dependem obviamente, da imprensa para obter informações que informam seus segmentos, mas não empregam jornalistas – ou seja – tem um custo infinitamente menor - e não são mantidos nos mesmos padrões de precisão e

---

7 TANI, Max e WEIGEL, David. A tale of two jets: The old media grapples with its new limits. Semafor, 12 de novembro de 2024. Disponível em [https://www.semafor.com/article/11/10/2024/a-tale-of-two-jets-the-old-media-grapples-with-its-new-limits?s=08]. Acesso em 14/11/2024.

responsabilidade editorial. Os canais de mídia de notícias são frequentemente encurralados por rigorosa verificação de fatos; *youtubers* comediantes podem sentar-se na frente de um microfone em um estúdio de *podcasts* e dizer o que quiserem com pouca consequência.

Essa dinâmica transforma a maneira como as informações sobre política são consumidas e disseminadas, promovendo um ambiente onde a autenticidade e a identificação pessoal são valorizadas acima da formalidade e da imparcialidade tradicionalmente associadas aos grandes veículos de comunicação.

Uma pesquisa de opinião do Instituto DataSenado aponta a influência crescente das redes sociais como fonte de informação para o eleitor. Quase metade dos entrevistados (45%) afirmaram ter decidido o voto levando em consideração informações vistas em alguma rede social<sup>8</sup>.

Na sociedade das plataformas, das *big techs*, a comunicação de massas passa a ser fragmentada e individualizada, amoldando-se ao gosto do usuário, como os já citados exemplos acima.

A essa individualização e personalização dos conteúdos soma-se o advento dos algoritmos das redes sociais, que criam bolhas de conteúdo em que o eleitor consome, repetidamente, ideias que reforçam suas próprias crenças, tornando as mídias tradicionais menos relevantes. A personalização das buscas e a recomendação de conteúdos e conexões pode levar ao surgimento das chamadas câmaras de eco, em que o consumidor apenas consome conteúdos indicados pelo algoritmo que já estão direcionados aos seus gostos

---

8 Agência Senado, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em 26/11/2024.

específicos, deixando de ter contato com ideias divergentes e outros pontos de vista. Isso faz com que grupos com opinião formada sobre determinado assunto fale para si, o que potencializa as campanhas de desinformação e discursos de ódio.

Nos tempos atuais, os eleitores desconfiam da mídia tradicional por diversos motivos. Um dos principais fatores é a percepção de parcialidade e manipulação das informações, onde muitos acreditam que os veículos tradicionais favorecem determinados interesses políticos e econômicos. Além disso, a proliferação de desinformação e a rapidez com que informações falsas se espalham nas redes sociais aumentaram a desconfiança geral, levando os eleitores a questionarem a veracidade das notícias que consomem.

A falta de transparência e a sensação de que as grandes mídias não representam a diversidade de opiniões e realidades da população também contribuem para essa desconfiança. Em contraste, os eleitores encontram nas novas mídias e nos criadores de conteúdo digital uma fonte de informação que parece mais autêntica e alinhada com suas próprias experiências e valores, reforçando ainda mais a desconfiança em relação aos meios tradicionais.

Cogita-se estarmos na era da democracia de *influencers*, uma democracia de emissão de opinião, em que o eleitor assume um papel mais ativo e menos reativo, menos ouvinte e mais propagador de suas opiniões<sup>9</sup>.

Não há dúvidas de que não é trabalho da mídia dizer ao eleitor o que pensar, mas sim fornecer informações precisas e imparciais para que ele possa formar sua própria opinião. A mídia tem a responsabilidade de apresentar os fatos de maneira clara e objetiva, sem distorções ou

---

9 PAIM, Gustavo Bohrer. A crise da democracia na era das redes sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024, p. 95.

vieses que possam influenciar indevidamente a percepção do público. Em uma sociedade democrática, é fundamental que os cidadãos tenham acesso a uma variedade de fontes de informação, permitindo uma visão ampla e diversificada dos acontecimentos.

A pluralidade de vozes e perspectivas é essencial para o debate público e para a formação de uma opinião crítica e bem fundamentada. Quando a mídia se limita a ser um canal de transmissão de informações, respeitando a inteligência e a capacidade de discernimento do eleitor, ela cumpre seu papel de maneira ética e contribui para o fortalecimento da democracia. Portanto, ao invés de tentar moldar a opinião pública, a mídia deve se concentrar em seu papel de informar, educar e esclarecer, promovendo um ambiente onde o eleitor possa exercer seu direito de escolha de forma consciente e informada.

#### **4 DESCOMPASSO DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA**

Todo o cenário já analisado nos traz para a reflexão sobre a legislação eleitoral pátria dentro dos novos canais de comunicação entre candidatos e eleitores.

A observação mostra que a legislação eleitoral brasileira ainda se concentra em regular anúncios em jornais e rádios, deixando de lado os canais digitais que têm se tornado cada vez mais influentes. Enquanto os meios tradicionais de comunicação são rigidamente controlados, com regras claras sobre o tempo e o conteúdo dos anúncios eleitorais, a internet oferece um campo relativamente livre para os candidatos. Vídeos no YouTube, *podcasts* e postagens em redes sociais como Instagram e TikTok muitas vezes não encontram as mesmas barreiras legais, criando uma brecha significativa.

Essa lacuna permite que os candidatos utilizem estratégias de comunicação mais diretas e personalizadas, alcançando um público maior e, muitas vezes, mais jovem, sem as restrições impostas aos meios tradicionais. Tal discrepância na regulamentação pode influenciar o equilíbrio das campanhas eleitorais, favorecendo aqueles que dominam as novas mídias e sabem explorar suas potencialidades.

As *lives* – transmissões ao vivo em canais digitais – exemplificam uma prática que começou a ser utilizada pelas candidaturas sem qualquer delimitação legal, resultando em um “limbo jurídico”. Durante a campanha municipal de 2020, em meio à pandemia de COVID-19, que impedia a tradicional campanha corpo-a-corpo entre candidatos e eleitores, as *lives* emergiram como a solução ideal para que os candidatos pudessem alcançar o eleitorado. Esse período foi marcado por inúmeras dúvidas sobre os limites legais dessas transmissões, que permitem interação em tempo real e oferecem uma nova dinâmica de comunicação política.

A regulamentação específica para essas transmissões só foi incluída nas normativas eleitorais quatro anos depois, por meio da Resolução do TSE nº 23.732, de 2024, que alterou dispositivos sobre a propaganda eleitoral, trazendo maior clareza e segurança jurídica para o uso das *lives*<sup>10</sup> nas campanhas eleitorais. Essa mudança reflete a

---

10 Art. 29-A. A live eleitoral, entendida como transmissão em meio digital, realizada por candidata ou candidato, com ou sem a participação de terceiros, com o objetivo de promover candidaturas e conquistar a preferência do eleitorado, mesmo sem pedido explícito de voto, constitui ato de campanha eleitoral de natureza pública.

§ 1º A partir de 16 de agosto do ano das eleições, a utilização de live por pessoa candidata para promoção pessoal ou de atos referentes a exercício de mandato, mesmo sem menção ao pleito, equivale à promoção de candidatura, nos termos do caput deste artigo.

§ 2º É vedada a transmissão ou retransmissão de live eleitoral:

I - em site, perfil ou canal de internet pertencente à pessoa jurídica, à exceção do partido

necessidade de adaptação das normas eleitorais às novas tecnologias e formas de comunicação de uma forma mais rápida.

De acordo com a legislação citada, as *lives* passaram a constituir atos de campanha eleitoral de natureza pública, mesmo que não tenham pedido explícito de voto pelos candidatos e pelas candidatas. A utilização dessas transmissões digitais pela candidata ou pelo candidato para a promoção pessoal ou atos referentes ao exercício do mandato, mesmo que não façam menção ao pleito, equivale à promoção de campanha.<sup>11</sup>

Sobre *podcasts*, interessante perceber que não há nenhuma menção sobre esse meio de comunicação na Resolução n.º 23.610/2019, que trata da propaganda. Só vamos encontrar referência a este conceito na Resolução do TSE n.º 23.735<sup>12</sup>, de 2024, que trata dos ilícitos eleitorais, quando delimita o uso de residência oficial dos chefes do Poder Executivo para as transmissões. Curioso perceber, que

---

político, da federação ou da coligação a que a candidatura seja vinculada (art. 29, § 1º, I, desta Resolução);

II - por emissora de rádio e de televisão (art. 43, II, desta Resolução).

§ 3º A cobertura jornalística da live eleitoral deve respeitar os limites legais aplicáveis à programação normal de rádio e televisão, cabendo às emissoras zelar para que a exibição de trechos não configure tratamento privilegiado ou exploração econômica de ato de campanha (art. 43, I e § 1º, desta Resolução).

11 <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/candidatas-e-candidatos-podem-fazer-lives-para-promocao-eleitoral>. Acesso em 26/11/2024.

12 Art. 19 Somente é lícito a ocupante de cargo de presidente da República, governador ou prefeito fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar live, podcast ou outro formato de transmissão eleitoral se, cumulativamente:

I - tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao poder público ou ao cargo ocupado;

II - a participação for restrita à pessoa detentora do cargo;

III - o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura;

IV - não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos nem aproveitados servidores, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta ou indireta; e

V - houver o devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e doações estimáveis relativas à live, ao podcast ou à transmissão eleitoral, inclusive referentes a recursos e serviços de acessibilidade.

ali, a norma faz distinção entre *live*, *podcast* e transmissão eleitoral. O mesmo não ocorre na resolução que trata da propaganda, em que não há qualquer menção à *podcast*.

Mister que se observe, ainda, que a campanha eleitoral de 2024 trouxe à tona um intenso debate sobre a diferença de exposição dos candidatos comunicadores digitais, os chamados *influencers*, perante os demais, eis que a legislação que veda a exposição de comunicadores (da mídia tradicional) no período pré-eleitoral não os alcançaria.

A falta de regulamentação sobre a questão de influenciadores-candidatos já trazia dúvidas sobre situação em outros pleitos. Ainda em 2020, o Tribunal Regional Eleitoral gaúcho respondeu à seguinte consulta<sup>13</sup>: no caso de um pré-candidato “X”, de um município qualquer “Y”, que trabalha com anúncios de produtos em sua rede social, sendo um “influencer digital”, tendo contratos publicitários que garantem a subsistência do candidato mediante o anúncio de marcas em sua rede social, estaria infringindo a legislação eleitoral se continuasse a trabalhar com os anúncios em sua rede social?

A resposta foi no seguinte sentido:

O influenciador digital é um comunicador social no exercício da profissão, pois interage e se comunica com o público em geral e de forma remunerada, aplicando-se aqui o que decidido pelo STF, no julgamento do RE 511.961-SP, em relação à dispensa da exigência de diploma de curso superior para o exercício da livre manifestação do pensamento.

Contudo, não há vedação no sentido de que o influenciador digital, pré-candidato, mantenha anúncios em sua rede social, desde que não realize qualquer ato de pré-campanha, sob pena de violação ao disposto nos arts. 36, c/c 36-A, *caput*, §§ 2º e 3º, da Lei das Eleições, sujeitando-se à sanção prevista no § 3º do art. 36 da LE,

---

13 Consulta n. 0600292-44, acórdão de 25/08/2020, Relator Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz.

sem prejuízo de eventual Ação de Investigação Judicial Eleitoral por uso indevido dos meios de comunicação social (art. 22 da LC n. 64/9013). Assim, respondendo objetivamente à consulta, o pré-candidato que também seja “influencer”, poderá desenvolver sua atividade remunerada, desde influenciar digital que não realize qualquer ato de pré-campanha, sob pena de violação ao disposto nos arts. 36, c/c 36-A, §§ 2º e 3º, da Lei das Eleições.

Já sobre o influenciador-eleitor, no que diz respeito à possibilidade de que possa externalizar o seu apoio a determinado candidato, a Resolução n. 23.610 de 2019 traz uma tímida regulamentação, autorizando a propaganda, sendo vedada a remuneração, a monetização ou a concessão de outra vantagem econômica como retribuição à pessoa titular do canal ou perfil, paga pelas beneficiárias da propaganda ou por terceiros.<sup>14</sup> Não há dúvidas que aqui acerta a norma, ao privilegiar a liberdade de expressão do eleitor, independente dos seguidores que tenha em redes sociais.

Enquanto a legislação eleitoral ainda luta contra o tempo para regulamentar as ferramentas digitais, ainda mantém fórmulas do século passado. Como exemplo, podemos citar que a falta de relevância do

---

14 Art. 28. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas (Lei nº 9.504/1997, art. 57-B, I a IV):

(...)

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas, dentre as quais aplicativos de mensagens instantâneas, cujo conteúdo seja gerado ou editado por:

a) candidatas, candidatos, partidos políticos, federações ou coligações, desde que não contratem disparos em massa de conteúdo nos termos do art. 34 desta Resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J); ou

b) pessoa natural, vedada:

1. a contratação de impulsionamento e de disparo em massa de conteúdo nos termos do art. 34 desta Resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J);

2. a remuneração, a monetização ou a concessão de outra vantagem econômica como retribuição à pessoa titular do canal ou perfil, paga pelas(os) beneficiárias(os) da propaganda ou por terceiros.

horário eleitoral gratuito na TV se torna cada vez mais evidente diante do alto custo envolvido e da baixa eficiência dessa medida em comparação com o poder de influência das plataformas digitais. As campanhas eleitorais gastam milhões para transmitir propaganda na televisão, sendo que, como já citado, uma parcela crescente da população, especialmente os jovens, já migrou seu consumo de conteúdo para as redes sociais. Nessas plataformas, os eleitores recebem mensagens dos candidatos de forma mais envolvente e personalizada.

Além disso, a interatividade e a capacidade de segmentação das redes sociais permitem que os candidatos alcancem seu público-alvo de maneira mais eficaz, criando um vínculo mais direto e emocional com os eleitores, como já dito explanado. A flexibilidade e a rapidez com que o conteúdo pode ser produzido e compartilhado nas mídias digitais superam as limitações da televisão, que segue uma programação rígida e menos adaptável às mudanças rápidas do cenário político. Portanto, enquanto o horário eleitoral gratuito na TV continua a ser uma prática onerosa e de alcance limitado, as plataformas digitais emergem como ferramentas poderosas e eficientes para a comunicação política moderna, refletindo uma mudança significativa na forma como os eleitores consomem informações e se engajam nas campanhas eleitorais.

Essa modalidade de propaganda representa um custo significativo para os cofres públicos tanto na produção, já que a imensa maioria do financiamento de campanhas é feito através de fundos públicos, quanto na remuneração das emissoras de televisão, já que para o contribuinte, o horário eleitoral não é gratuito, visto que as emissoras de rádio e TV têm compensação fiscal no imposto de renda pela cessão desse tempo.

Esse investimento elevado contrasta com o baixo alcance de audiência que esses programas têm obtido, especialmente quando

comparado ao impacto das plataformas digitais. Atualmente, produzir um vídeo digital utilizando aplicativos de inteligência artificial é consideravelmente mais barato e eficiente, permitindo que os candidatos alcancem um público maior e mais segmentado. Além disso, a flexibilidade e a rapidez na produção de conteúdo digital permitem uma adaptação mais ágil às mudanças do cenário político, enquanto o horário eleitoral gratuito permanece preso a uma programação rígida. Essa discrepância evidencia a necessidade de repensar a alocação de recursos públicos e a estratégia de comunicação política no Brasil.

Além disso, o horário eleitoral gratuito na televisão atinge um público mais amplo, incluindo eleitores de outras cidades, o que pode diluir o impacto da mensagem para o eleitorado local. As emissoras de televisão abrangem diversas regiões, o que significa que a propaganda eleitoral transmitida em um canal pode alcançar eleitores que não são o foco principal da campanha. Em contraste, as plataformas digitais permitem uma segmentação geográfica mais precisa, garantindo que a mensagem chegue diretamente aos eleitores da cidade ou região específica. Essa capacidade de direcionamento torna a propaganda digital uma ferramenta mais eficiente e eficaz para as campanhas eleitorais, maximizando o alcance e o impacto das mensagens políticas.

Ademais, a legislação eleitoral brasileira apresenta um descompasso evidente não apenas em relação às novas tecnologias e plataformas digitais, mas também no que se refere ao processo de sua elaboração. Embora o Congresso Nacional tenha o papel constitucional de legislar sobre o tema, na prática, o Tribunal Superior Eleitoral tem desempenhado uma função quase legislativa, criando normas complementares e regulamentações que, muitas vezes, moldam de forma determinante o processo eleitoral

Essa dinâmica, ainda que prática em um reconhecido cenário de lacunas legais, tem mostrado dificuldade em acompanhar a velocidade com que a tecnologia e a criatividade dos atores políticos transformam a comunicação na dinâmica eleitoral.

Plataformas de redes sociais além de estratégias inovadoras, como “cortes” virais e programas de longa duração já citados, estão redefinindo a forma como candidatos alcançam e se comunicam o eleitorado. Contudo, as regulamentações frequentemente surgem de forma reativa, apenas após o surgimento de práticas consolidadas, criando um ambiente de insegurança jurídica justamente pela falta de previsibilidade que afeta tanto candidatos quanto eleitores, limitando a competitividade e a liberdade de expressão.

## **5 NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA**

Mister ressaltar, diante do até agora exposto, que com o avanço das tecnologias e o crescente uso das plataformas digitais, é imperativo que as leis eleitorais sejam atualizadas para incluir essas novas formas de comunicação. A propaganda *online* deve ser transparente, com regras claras sobre o financiamento, a origem das mensagens e a responsabilidade dos candidatos e partidos. Isso ajudará a evitar a disseminação de informações falsas e a manipulação do eleitorado, promovendo um ambiente eleitoral mais justo e confiável.

Além disso, é crucial incentivar o debate público nas plataformas digitais. As novas regras devem garantir que a disputa eleitoral seja equilibrada e democrática, permitindo que todas as vozes sejam ouvidas sem sufocar a liberdade de expressão. As mídias digitais oferecem um espaço dinâmico e interativo onde ocorre a maior parte do debate público hoje, e é fundamental que essa liberdade seja preservada. No entanto, é necessário encontrar um equilíbrio entre a

liberdade de expressão e a necessidade de regulamentação para evitar abusos e garantir a integridade do processo eleitoral.

A atualização das leis eleitorais deve também considerar a importância da educação digital para os eleitores. É essencial que os cidadãos sejam informados sobre como identificar informações falsas e compreender a importância da transparência na propaganda online. Campanhas de conscientização e programas educativos podem ajudar a fortalecer a democracia, capacitando os eleitores a tomar decisões informadas e críticas. A transparência nas mídias digitais não só protege o processo eleitoral, mas também fortalece a confiança do público nas instituições democráticas.

Por fim, a modernização das leis eleitorais deve incluir mecanismos de fiscalização eficazes para garantir o cumprimento das novas regras. As autoridades eleitorais precisam estar equipadas com as ferramentas e recursos necessários para monitorar e regular a propaganda online de maneira eficiente. A colaboração entre plataformas digitais, autoridades eleitorais e a sociedade civil é fundamental para criar um ambiente eleitoral transparente e justo. Ao atualizar as leis eleitorais para refletir as realidades das mídias digitais, o Brasil pode garantir que suas eleições continuem a ser um exemplo de democracia e integridade.

## **6 CONCLUSÃO: UM NOVO CENÁRIO QUE EXIGE NOVA VISÃO.**

As novas realidades midiáticas exigem uma adaptação não apenas dos candidatos e partidos, mas, principalmente, da legislação eleitoral. Com a ascensão das plataformas digitais a forma como as pessoas consomem informações mudou drasticamente. Os eleitores agora buscam conteúdos mais dinâmicos, interativos e personalizados,

que muitas vezes não são contemplados pelas regras tradicionais de propaganda eleitoral. Para que as campanhas eleitorais sejam eficazes e alcancem o público de maneira adequada, é essencial que a legislação acompanhe essas mudanças, regulamentando o uso das novas mídias e garantindo a transparência e a equidade no processo eleitoral.

Além disso, a adaptação da legislação deve refletir a necessidade de proteger a integridade das eleições e a confiança do público nas instituições democráticas. As plataformas digitais oferecem inúmeras oportunidades para a disseminação de informações, mas também apresentam desafios, como a propagação de desinformação e a manipulação de dados. Portanto, é crucial que as leis eleitorais sejam atualizadas para incluir mecanismos de fiscalização e controle que assegurem a veracidade das informações e a responsabilidade dos candidatos e partidos. Ao adaptar a comunicação e a legislação às novas realidades midiáticas, estaremos promovendo um ambiente eleitoral mais justo, transparente e democrático, que reflete o modo como as pessoas se informam e participam do debate público hoje.

Ao mesmo tempo, a revisão do horário eleitoral gratuito na televisão é uma necessidade urgente, considerando o alto custo envolvido e a baixa eficiência em alcançar o eleitorado moderno. Os recursos alocados para a produção e transmissão dessas propagandas na televisão poderiam ser mais bem utilizados se direcionados para campanhas digitais.

Este texto, diga-se, foi escrito por mim e revisado por inteligência artificial generativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BAPTISTA, Rodrigo. **Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado**. Agência Senado, doze de dezembro de 2019. Disponível em [<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>]. Acesso em 26/11/2024.

BEDENDO, Marcos. **Três lições de marketing da CazéTV nas Olimpíadas para aplicar em sua empresa**. Exame, São Paulo, 15 de agosto de 2024. Disponível em [<https://exame.com/marketing/tres-licoes-de-marketing-da-cazetv-nas-olimpiadas-para-aplicar-em-sua-empresa/>]. Acesso em 14/11/2024.

CLARK, Sophie. **Joe Rogan Trump Interview Ratings: Chart Shows Subscriber Spike**. Newsweek, Nova Iorque, 28 de outubro de 2024. Disponível em [<https://www.newsweek.com/joe-rogan-social-media-surge-trump-interview-1975885>]. Acesso em 14/11/2024.

GURGEL, Luciana. **Andrew Tate, o influenciador misógino que virou símbolo do perigo do discurso de ódio na internet**. Portal dos Jornalistas, 02 de março de 2023. Disponível em [<https://www.portaldosjornalistas.com.br/andrew-tate-o-influenciador-misogino-que-virou-simbolo-do-perigo-do-discurso-de-odio-na-internet/>]. Acesso em 06/09/2024.

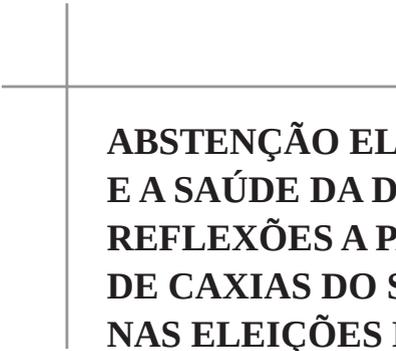
PAIM, Gustavo Bohrer. **A crise da democracia na era das redes sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024, p. 95.

SALES, Vinícius. **Quem é o influenciador que inspira a estratégia de Pablo Marçal**. Gazeta do Povo, Paraná, 04 de setembro de 2024. Disponível em [<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2024/sao-paulo-sp/o-influenciador-que-inspira-estrategia-pablo-marcal/>]. Acesso em 06/09/2024.

TANI, Max e WEIGEL, David. **A tale of two jets: The old media grapples with its new limits**. Semafor, 12 de novembro de 2024. Disponível em [<https://www.semafor.com/article/11/10/2024/a-tale-of-two-jets-the-old-media-grapples-with-its-new-limits?s=08>]. Acesso em 14/11/2024.

**Historiador explica a máquina de autopromoção de Pablo Marçal: “Evolução da extrema-direita”**. Instituto Humanitas UNISINOS, São Leopoldo, 20 de agosto de 2024. Disponível em [<https://ihu.unisinos.br/categorias/642596-historiador-explica-a-maquina-de-autopromocao-de-pablo-marcal-evolucao-da-extrema-direita>]. Acesso em 06/09/2024.

**YouTube é a plataforma online de vídeos mais assistida no Brasil, indica Kantar**. Meio & Mensagem, 28 de fevereiro de 2024. Disponível em [<https://www.meioemensagem.com.br/midia/youtube-plataforma-de-videos-mais-assistida-no-brasil-indica-kantar>]. Acesso em 06/09/2024.



**ABSTENÇÃO ELEITORAL  
E A SAÚDE DA DEMOCRACIA:  
REFLEXÕES A PARTIR DO CASO  
DE CAXIAS DO SUL (RS)  
NAS ELEIÇÕES DE 2024**

Fernando de Souza Ferreira

**RESUMO:** Este estudo analisa a abstenção eleitoral nas eleições municipais de Caxias do Sul (RS) em 2024, considerando seus impactos na legitimidade representativa e na saúde democrática. A pesquisa reflete sobre o sistema eleitoral brasileiro, com ênfase nas capacidades ativa e passiva, no papel dos partidos e nos sistemas majoritário e proporcional. O texto examina as consequências da abstenção para a representatividade política, destacando o aumento desse fenômeno em 2024. Através de metodologia bibliográfica, que inclui legislação, doutrina, jurisprudência e dados empíricos, discute-se a desconexão entre representantes e representados, a desconfiança nas instituições e a ausência de contraprestações. O caso de Caxias do Sul é abordado como um microcosmo de problemas globais que afetam a democracia. Conclui-se pela importância da participação ativa para a vitalidade democrática e pela necessidade de estratégias para fortalecer a confiança nas instituições e incentivar o engajamento político.

**PALAVRAS-CHAVES:** Abstenção eleitoral. Legitimidade representativa. Democracia representativa. Sistema eleitoral brasileiro.

**ABSTRACT:** This study examines voter abstention in the 2024 municipal elections of Caxias do Sul (RS), analyzing its implications for representative legitimacy and democratic health. The research explores the Brazilian electoral system, with a focus on active and passive electoral capacities, the role of political parties, and the majoritarian and proportional systems. The paper investigates the consequences of abstention on political representation, particularly the significant increase in this phenomenon in 2024. Utilizing a bibliographic methodology that includes legislation, doctrine, case law, and empirical data, the study addresses issues such as the disconnection between representatives and the represented, mistrust in political institutions, and the absence of positive counterprestations. The case of Caxias do Sul is presented as a microcosm of broader global challenges impacting democracy. The study concludes by emphasizing the critical importance of active participation for democratic vitality and the need for strategies to rebuild trust in institutions and foster greater political engagement.

**KEY-WORDS:** Electoral abstention. Representative legitimacy. Representative democracy. Brazilian electoral system.

## 1 INTRODUÇÃO

É amplamente reconhecida e atestada a baixa confiabilidade social nas instituições políticas, especialmente no Brasil, o que contribui para a progressiva percepção de desinteresse e distanciamento do eleitorado, resultando, por exemplo, num elevado índice de abstenção eleitoral, ou seja, na ausência do eleitor às urnas. No pleito municipal de 2024, o município de Caxias do Sul (RS) surpreendeu ao apresentar um índice de abstenção recorde, tanto no primeiro quanto no segundo turno, superando seu próprio histórico. A taxa de abstenção de 2024 triplicou em relação à de 2016 e foi superior à de 2020, que, vale lembrar, ocorreu em pleno contexto pandêmico.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a abstenção eleitoral e seu impacto no sistema representativo, investigando as consequências desse fenômeno para a legitimidade democrática e refletindo, de forma incidental, sobre as causas desse fenômeno, com base no referencial teórico de Pase, Silva e Santos (2016), que concebe a abstenção como potencial manifestação de problemas estruturais do regime democrático.

A metodologia adotada é de natureza bibliográfica, sustentada pela análise da legislação, doutrina, jurisprudência e notícias, que fornecem o suporte teórico e conceitual necessário ao desenvolvimento do estudo.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa está estruturada em duas seções. A primeira tem como finalidade revisitar elementos do sistema eleitoral e sua relação com a legitimidade representativa, abordando desde o instituto do cidadão, passando pelas capacidades eleitorais, a estrutura político-representativa, até os microssistemas eleitorais. A segunda seção, por sua vez, dedica-se a analisar e refletir de forma mais detalhada o impacto da abstenção eleitoral

na representatividade e na saúde democrática, com base nos dados oriundos das eleições municipais de Caxias do Sul (RS) de 2024, eis que cenário representativo para análise, como segunda maior cidade em população do Estado do Rio Grande do Sul e primeira da Serra Gaúcha.

Dessa maneira, estabelece-se a estrutura que orienta a presente investigação.

## **2 O SISTEMA ELEITORAL E A LEGITIMIDADE REPRESENTATIVA**

“O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa” (BONAVIDES, 2019, p. 296). A lição do saudoso professor Paulo Bonavides sintetiza de forma clara o vínculo entre o sistema eleitoral e a legitimidade representativa. O poder emana do povo (“We the People...”, diz o preâmbulo da Constituição dos EUA de 1787). Ou seja, além de ser o detentor do poder abstrato, o povo tem o poder de transformar suas circunstâncias político-econômico-sociais por meio de uma ação (capacidade eleitoral ativa), conferindo legitimidade à autoridade constituída, a qual é exercida por um representante eleito (capacidade eleitoral passiva), que agirá em seu nome (“Nós, representantes do povo brasileiro...”, conforme o preâmbulo da nossa Carta Magna de 1988).

### **2.1 CIDADANIA E CAPACIDADES ELEITORAIS**

A partir dessa reflexão, voltamo-nos à figura da cidadania. Para além do “cidadão” enquanto *status* pessoal, que condiciona direitos e deveres, a cidadania também está vinculada ao regime político. Sendo assim, os direitos políticos decorrem do regime e o cidadão é seu

titular. Embora se possa considerar a cidadania sob diversas dimensões — como direitos civis, políticos e sociais, conforme José Murilo de Carvalho ensina (2001, p. 10-11) —, a doutrina constitucional brasileira aponta como cidadão aquele que detém direitos políticos, sendo, portanto, “aquele que conta com direito de intervir no processo governamental” (FERREIRA FILHO, 2011, p. 141-142).

Dessa maneira, o atributo da cidadania revela as capacidades eleitorais supracitadas, que são essenciais para o exercício dos direitos políticos: a capacidade eleitoral ativa e passiva. A segunda corresponde à elegibilidade, ou seja, à possibilidade de um cidadão se candidatar a determinado cargo eletivo, sendo votado e eleito. A elegibilidade se constitui e se perfectibiliza a partir do cumprimento das condições constitucionais e legais cumulativas de elegibilidade e incompatibilidade (CF, art. 14, § 3º; CE, art. 3º). Como observa Zilio (2020, p. 183), trata-se de “uma aptidão condicionada”.

Por outro lado, a capacidade eleitoral ativa tem sua origem na alistabilidade, ou seja, no ato de alistar-se como eleitor, e se concretiza no exercício do direito de votar. Esse é o papel primordial do eleitor: eleger, ou seja, votar. O indivíduo, ao se apresentar à Justiça Eleitoral, procederá à sua qualificação e solicitará sua inscrição como eleitor (CE, arts. 42 e 43). A partir desse momento, garante-se o voto e o *status* de cidadão político, sendo este também um dos pressupostos da elegibilidade (CF, art. 14, § 3º, III). Complementando, Rodrigo López Zilio (2020, p. 167) esclarece: “Noutras palavras, [...] é o direito conferido ao cidadão de manifestar sua vontade através do sufrágio por meio da democracia representativa (optando pelos representantes políticos de sua preferência)”, ou, ainda, “da democracia participativa (por meio do plebiscito ou referendo)”.

## 2.2 SUFRÁGIO E VOTO: INSTRUMENTOS DA SOBERANIA POPULAR

A capacidade eleitoral ativa é essencial, pois, conforme o *caput* do art. 14 da Constituição Federal: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”. Isso ocorre porque, conforme estabelecido pela Constituição, a soberania popular é exercida, em regra, por meio de representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único).

A propósito, a doutrina distingue “sufrágio” e “voto”, ambos originados da soberania popular. Segundo Zilio (2020, p. 164), “o sufrágio se consubstancia no direito subjetivo de participação do cidadão nas decisões políticas concernentes ao Estado”, enquanto “o voto é o instrumento pelo qual se concretiza essa participação”. O exercício de participação política, por meio desses instrumentos, é essencial para a constituição das instituições representativas que compõem o equilíbrio entre os três poderes constitucionais.

No contexto da teoria dos três poderes, independentes e harmônicos (CF, art. 2º), temos o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O primeiro é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (CF, art. 44), enquanto o segundo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (CF, art. 76).

Pelo princípio da simetria constitucional, essa divisão de poderes e a organização do Estado devem ser aplicadas de maneira harmônica em toda a República Federativa do Brasil, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CF, art. 18). Na prática, a bicameralidade existe apenas no nível nacional, com o Congresso Nacional. Nos demais níveis, os legislativos são compostos

por deputados (estaduais e distritais) e vereadores (municipais), enquanto os executivos são compostos por governadores (estaduais) e prefeitos (municipais), juntamente com seus respectivos secretários.

Dessa forma, considerando a importância histórica e constitucional desses poderes (CF, Capítulos II, III, IV e V), é ainda mais relevante o exercício da capacidade eleitoral ativa, especialmente em relação à representação político-social. Segundo Pedro Medeiros (2016, p. 71-72), a representação política surgiu como uma solução para os desafios trazidos pela transformação da democracia, especialmente diante da expansão territorial e populacional dos Estados nacionais. Nesse cenário, a democracia participativa tornou-se impraticável, pois a reunião de todos os cidadãos para deliberações era fisicamente inviável. Assim, a eleição de representantes pelo voto popular inaugura a democracia representativa, marcada pela formação de parlamentos.

### 2.3 O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO

Em função desses elementos, o legislador brasileiro, ao longo da história, tem utilizado a agremiação partidária como entidade intermediadora. Desde 1945, ela se tornou indispensável, pois “Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos” (CE, art. 87). Como afirmado no art. 2º do Código Eleitoral: “Todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais [...]”. Isso para dizer que não existe possibilidade jurídica de candidaturas independentes no atual sistema eleitoral brasileiro, pois nela há apenas o indivíduo e não uma agremiação juridicamente constituída.

Veja que o protagonismo dos partidos políticos é tal que, para

além de sua constitucionalização (CF, art. 17), e de sua legitimação como representantes sociais (GOMES, 2022, p. 130; SILVA, 2017, p. 411), a sistemática vigente é clara: “Sem partidos políticos, não existem candidatos; sem candidatos, inexistente eleição e, por consequência, a participação do cidadão na formação democrática do Estado” (ZILIO, 2020, p. 101).

#### 2.4 MICROSSISTEMAS ELEITORAIS: MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

Ainda é relevante destacar os microsistemas eleitorais adotados no Brasil e seu impacto na representação: o sistema majoritário e o proporcional. O sistema majoritário é utilizado para as eleições dos chefes do Executivo (CF, arts. 28, 29, II, e 77) e para os cargos ao Senado Federal (CF, art. 46), onde vence o candidato mais votado (maioria simples ou absoluta). Já o sistema proporcional é adotado para os cargos de deputados e vereadores (CF, art. 45; CE, art. 84), distribuindo as vagas conforme a proporcionalidade dos votos obtidos pelos partidos ou federações, levando em consideração o quociente eleitoral e o quociente partidário.

#### 2.5 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Embora os sistemas majoritário e proporcional apresentem dinâmicas distintas, sendo que no primeiro a figura do candidato prevalece e, no segundo, o partido ganha destaque, é indiscutível que os candidatos, como potenciais representantes, são os protagonistas. O eleitor, enquanto objeto de estudo da Ciência Política, pode buscar a resolução de seus problemas individuais por meio de seus representantes e aí deposita o estímulo participativo. Contudo, é importante lembrar

que, ao votar, ele outorga uma “procuração” ao político eleito, visando a promoção dos interesses públicos (MEDEIROS, 2016, p. 74).

Por fim, segundo Gaetano Mosca, a “soberania popular” é uma fórmula política que justifica o poder estabelecido, fundamentado no princípio liberal. Isso ocorre porque, em uma democracia, a autoridade é concedida de baixo para cima (PERISSINOTTO; COSTA; MASSIMO, 2018, p. 38 e 44). Assim, fica claro que, seja pelo exercício prático da representação política, seja pela autoridade legitimada e conferida ao político eleito, o voto e a participação eleitoral têm uma função essencial na legitimação do sistema representativo. De modo que, como bem observa Medeiros (2016, p. 75): “a eleição cumpre, assim, uma função de seleção e autorização do representante e de manifestação da preferência do eleitorado por este ou aquele programa de ação política”.

Essa análise do sistema eleitoral e da legitimidade representativa prepara o terreno para discutir os impactos diretos da abstenção eleitoral na representatividade política e na saúde democrática.

### **3 OS IMPACTOS DA ABSTENÇÃO ELEITORAL NA REPRESENTATIVIDADE E NA SAÚDE DEMOCRÁTICA**

Considerando a importância da legitimidade do sistema representativo, da autoridade constituída e transmitida, bem como da relevância do exercício do mandato eletivo, há a regulação jurídica por meio do Direito Eleitoral, que, conforme a doutrina de Rodrigo López Zilio (2020), é fundamentado em princípios como: o democrático, o da soberania popular, o da representatividade, o da verdade eleitoral e o da normalidade e legitimidade das eleições.

Mas apesar de existir uma ordenação jurídica para assegurar a paridade eleitoral e combater a corrupção, fraudes, abusos, ilícitos

e crimes eleitorais, que impactam diretamente nos princípios supracitados, há um fenômeno de grande impacto que, apesar de não demandar/gerar prestação jurisdicional, é igualmente relevante: a abstenção, ou seja, o não-voto, embora seja obrigatória a participação eleitoral para maiores de 18 (dezoito) anos (CF, art. 14, § 1º, I), sob pena de multa e sanções em caso de não justificação pela ausência nas urnas (CE, art. 7º).

“O conceito de abstenção é aparentemente simples, pois se refere à decisão de alguém em não realizar uma ação para a qual está incumbido” (PASE; SILVA; SANTOS, 2016), e as razões que levam à omissão eleitoral são objeto de estudo na Ciência Política. Uma das evidências empíricas mais significativas é o baixo grau de confiança da população nas instituições políticas, o que é corroborado por pesquisas de opinião. Nesse sentido, recente pesquisa do Instituto Datafolha, realizada com mais de dois mil entrevistados em 127 cidades brasileiras, revela que o Congresso Nacional e os partidos políticos estão entre as instituições com menor taxa de confiança. No caso do Congresso, 10% (dez por cento) dos entrevistados afirmam confiar muito, 49% (quarenta e nove por cento) confiam um pouco e 40% (quarenta por cento) não confiam. Já no caso dos partidos, os índices são ainda mais baixos: 7% (sete por cento) confiam muito, 43% (quarenta e três por cento) confiam um pouco e 50% (cinquenta por cento) não confiam. Ambos os casos apresentam uma taxa de confiança inferior à de grandes empresas brasileiras, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público (DATAFOLHA, 2024, p. 4).

No contexto latino-americano, os estudos do instituto chileno Latinobarómetro, em seu informativo de 2024, com uma amostra de cerca de vinte mil entrevistas realizadas em 18 países da América Latina, revelam que a confiança na presidência é de 37% (trinta e sete

por cento), no respectivo órgão eleitoral de 34% (trinta e quatro por cento), no governo de 31% (trinta e um por cento), nos sindicatos de 25% (vinte e cinco por cento), no Congresso de 24% (vinte e quatro por cento) e nos partidos políticos de 17% (dezessete por cento). A instituição com maior índice de confiança é a Santa Igreja Católica, com 61% (sessenta e um por cento).

Portanto, é inegável que, no Brasil e na América Latina, as instituições políticas não gozam de significativa confiabilidade social.

Outra abordagem relevante, bastante plausível e observável, é a teoria da escolha racional do eleitor. Os fatores que influenciam a participação eleitoral incluem o potencial de cada eleição, como o nível de competitividade — alto ou baixo — e a proximidade do cargo com o eleitor. Em outras palavras, essas variáveis afetam tanto a probabilidade de participação quanto o interesse dos cidadãos em influenciar o resultado do pleito. Nessa perspectiva, a abstenção eleitoral é vista como um fenômeno esporádico, causado por razões diversas, como doenças, compromissos profissionais, viagens e, ainda, pela avaliação e motivação em relação à eleição, apresentando variações conforme o pleito. Essa abordagem ajuda a explicar o aumento da abstenção entre o primeiro e o segundo turno, pois, caso o candidato de preferência do eleitor tenha sido derrotado no primeiro turno, é comum que o interesse na segunda etapa diminua (PASE; SILVA; SANTOS, 2016). Contudo, as campanhas de segundo turno podem gerar um novo engajamento, alterando esse comportamento.

De toda sorte, a realidade é que existe uma tendência para a abstenção no âmbito eleitoral.

Em Caxias do Sul (RS), no pleito de 2024, cerca de 347.184 eleitores estavam aptos para o exercício do voto, num cenário composto, no primeiro turno, por Adiló Didomenico (PSDB),

buscando a reeleição; Maurício Scalco (PL); Denise Pessoa (PT); e Felipe Gremelmaier (MDB). A apuração da primeira votação evidenciou uma abstenção superior a 87 mil. “Os valores representam 25,13% dos eleitores aptos para votar no município. Esse é o maior nível de abstenção já registrado na série histórica, iniciada em 1990”, e portanto, “levanta sérias preocupações a respeito do desinteresse da população pelo voto” (RÁDIO CAXIAS, 2024).

Outro fator observado foi o aumento da abstenção em um contexto sanitário diferente das eleições de 2020, durante a pandemia da Covid-19, que ostentava os maiores índices de abstenção até então, com 24,79%. Por isso, a “diminuição do comparecimento dos cidadãos às urnas em relação às eleições anteriores é um fato surpreendente, considerando o cenário de normalidade sanitária vivenciado neste ano” (RÁDIO CAXIAS, 2024).

Em 2016, o índice de abstenção estava na média histórica, em torno de 8,87%. “Ou seja, a abstenção de agora triplicou a média histórica” (GZH, 2024a).

Ademais, ainda no primeiro turno, Caxias do Sul registrou abstenção acima da média nacional, que foi de 21,68%, e do estado do Rio Grande do Sul, que teve 23,69% de abstenção no primeiro turno de 2024 (RÁDIO CAXIAS, 2024), reforçando uma vez mais a significância do índice consolidado.

O segundo turno também surpreendeu, com a abstenção totalizando 99.441 pessoas, o equivalente a 28,64% dos 347.184 eleitores com cadastro regularizado na cidade (LEOUVE, 2024). Como ponderou o chefe do 169º Cartório Eleitoral de Caxias do Sul, Edson Borowski: “Normalmente, o segundo turno sempre apresenta um percentual maior de eleitores que não votam” (GZH, 2024b). Ocorre que os números foram consideráveis. Na perspectiva do juiz

eleitoral da 169ª Zona Eleitoral de Caxias do Sul, João Paulo Bernstein: “Acredito que é um conjunto de fatores: temos uma maior facilidade para o eleitor que falta às urnas regularizar a situação do voto pelo aplicativo (E-Título)” e que “o eleitor está perdendo um pouco do interesse pela eleição, ele está se distanciando do processo eleitoral, é uma visão que podemos ter” (LEOUVE, 2024).

Disso, deve-se salientar que a participação política eleitoral ativa, por meio do voto, é um elemento essencial para a vitalidade e a preservação da legitimidade da democracia representativa. Naturalmente, portanto, a ausência de justificação do poder a partir da abstenção eleitoral gera um impacto nas premissas e na credibilidade do sistema e na própria legitimidade representativa, carregando a marca indelével do pleito respectivo.

De fato, não se pode negar que a ínfima confiabilidade social nas instituições políticas seja um dos fatores que levam à inércia de uma fatia dos eleitores. Isso pode decorrer de conflitos políticos, prejuízos sociais causados pela intervenção política, pautas imorais e desnecessárias em relação às reais necessidades da população, distanciamento das realidades sociais, crimes cometidos por políticos, pouca ou nenhuma qualificação de muitos dos eleitos, entre outros fatores. E outro ponto a considerar é o sistema proporcional, que, de alguma forma, permite que candidatos menos votados ocupem vagas no parlamento, ou que suplentes (geralmente também com votação menos expressiva) assumam vagas em razão de saída licenciada de mandatários com rumo ao Executivo.

Em Caxias do Sul (RS), o prefeito eleito em 2024 publicou, em seu perfil no Instagram (<https://www.instagram.com/p/DEC4w1uuA4Q/>), o novo secretariado para o período de 2025-2028, onde constam quatro dos vinte e três vereadores eleitos. Entre eles

estão: Adriano Bressan (Progressistas), João Uez (Republicanos), Rodrigo Webber (PSB) e Lucas Suzin (PRD). No caso de Bressan, ele estava em coligação oposta à do atual prefeito, que foi reeleito. A opinião pública já levantou a pauta da incongruência, que pode ser aferida nos comentários às matérias veiculadas. Com isso, como antecipado, ao se licenciar dos mandatos, os suplentes assumirão, o que pode ser (e é) visto como um desajuste para o eleitor, que percebe essa transição como incoerente com os resultados eleitorais e propriamente como um desvalor do voto confiado ao então mandatário.

No cenário eleitoral caxiense, Adiló Didomenico buscava a reeleição, que acabou sendo confirmada, embora tenha sido amplamente criticado durante todo o primeiro mandato; Maurício Scalco era um candidato de oposição de direita, com apoio ativo do deputado federal Maurício Marcon; Denise Pessôa representava a vertente feminina da esquerda, sendo ex-vereadora e então deputada federal com apoio múltiplo, e se opôs veementemente a Adiló; e Felipe Gremelmaier, então vereador, era uma espécie de terceira via, crítico de Adiló, mas “ausente” na polarização formada por Denise e Scalco. O segundo turno, composto por Adiló e Scalco, viu Denise e Gremelmaier, anteriormente opositores, declararem publicamente apoio à reeleição de Adiló. Após o pleito, Denise retornou ao mandato de deputada, Gremelmaier assumirá cargo como secretário de Adiló, e Scalco, perdedor do segundo turno, encerrará seu mandato de vereador e se afastará, ao menos temporariamente, da política eletiva.

De toda forma, não se observa isso como um fator que leva diretamente à abstenção, mas como um elemento que, junto a outros, contribui, antes, para a incredibilidade e a falta de confiança social nas instituições políticas, e daí caia na abstenção. Essa correlação é bem apresentada por Pase, Silva e Santos (2016), que demonstram que

quanto maior o engajamento político-partidário, maior a tendência de participação eleitoral, pois este se vincula ao exercício da capacidade eleitoral ativa. A dificuldade, portanto, recai sobre os eleitores comuns, que não têm vínculos políticos ou partidários, e que, ao menos em sua maioria, compõem os grupos entrevistados nas pesquisas sobre confiabilidade social.

O distanciamento dos mandatários em relação às reais necessidades do povo, que, por imposição legal, sustenta o Estado, torna a situação ainda mais complexa. Um exemplo disso é a política econômica e os vultosos gastos públicos. O Brasil é uma das nações com maior carga tributária, com alíquotas que incidem tanto sobre a renda quanto sobre o consumo e outras operações, tornando os produtos e serviços mais caros e diminuindo o poder de compra do eleitor. Além disso, a recente alta do dólar, que superou, pela primeira vez na história, a marca de R\$ 6,00, evidencia e agrava ainda mais essa realidade.

Esse tema tem um impacto direto na sociedade, gerando insatisfação latente, pois as dificuldades enfrentadas pela população, com média salarial de R\$ 3.279,00 (IPEA, 2024), raramente são refletidas no âmbito político, que, pelo contrário, geralmente ostenta uma vida tranquila, com formação de patrimônio ao longo do tempo e diversificação de investimentos, cuja previsão de subsídio, em nível federal, a partir de 1º de fevereiro de 2025, é de R\$ R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), a teor do Decreto Legislativo do Congresso Nacional n. 172, de 2022. O problema está na ausência de uma contraprestação positiva à sociedade. A desigualdade é natural, pois a humanidade não é produzida em série. O problema reside na pobreza e na dissociação quase patológica entre o mundo político e a vida cotidiana dos eleitores.

Nessa linha, estudos ainda do início dos anos 2000 apontam que “as altas taxas de abstenção no Brasil são reflexos do desinteresse dos cidadãos pela política, e os motivos apontados são o aumento do fracionamento partidário” e, conseqüentemente, “a ausência de identificação entre os eleitores e as instituições que realizam a oferta eleitoral” (PASE; SILVA; SANTOS, 2016). Atualmente, existem 29 partidos registrados no TSE, número que, outrora, já superou os 30. Além disso, há três federações de partidos, o que causa ainda mais distorções para o eleitor, além de ser uma anomalia que replica os efeitos da coligação proporcional, vedada constitucionalmente (CF, art. 17, § 1º).

A abstenção eleitoral, a propósito, também afeta os sistemas majoritário e proporcional de formas distintas, mas igualmente preocupantes. No majoritário, a ausência de eleitores pode enfraquecer a legitimidade do eleito, já que um resultado baseado em baixa participação tende a refletir a vontade de uma parcela reduzida do eleitorado. Adiló, em Caxias do Sul, fora eleito, a grosso modo, no segundo turno, com 1/3 (um terço) do eleitorado. Portanto, com a minoria. Parte se absteve, parte votou no Scalco. No proporcional, por sua vez, a abstenção distorce a relação entre votos e cadeiras, afetando diretamente a representação dos partidos e, conseqüentemente, a pluralidade política. Em ambos os casos, o afastamento do eleitor compromete o equilíbrio democrático esperado, alimentando a sensação de desconexão entre o povo e o sistema representativo.

Portanto, vê-se que a abstenção não é um efeito meramente conjuntural, embora possa refletir alguma variável no comportamento do eleitor. Assim, somamo-nos à conclusão do nosso referencial teórico, para o qual “a abstenção eleitoral é um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança em relação

às instituições políticas”, em especial “os partidos e representantes políticos” (PASE; SILVA; SANTOS, 2016).

Do ponto de vista global, a International IDEA (2024) destaca que “a taxa [...] de participação eleitoral diminuiu à medida que as eleições se tornaram cada vez mais disputadas, com a média global de comparecimento eleitoral caindo de 65,2% para 55,5% nos últimos 15 anos”. Além disso, observa-se que os países “que vivenciam declínios líquidos no desempenho democrático superaram em muito aqueles com avanços”, sendo que “um em cada quatro países está avançando (no balanço), enquanto quatro em cada nove estão em pior situação”. Os declínios, segundo a mesma fonte, são mais acentuados em áreas como “Representação (Eleições Confiáveis e Parlamento Eficaz)” e “Direitos (Igualdade Econômica, Liberdade de Expressão e Liberdade de Imprensa)”.

Esses dados reforçam que a democracia enfrenta fenômenos e dificuldades em escala global, replicando padrões que transcendem contextos específicos municipais, estaduais e nacionais. Assim, como afirmam Pase, Silva e Santos (2016), é pertinente considerar “a possibilidade de que o abstencionismo não seja produto conjuntural, mas sim a materialização de problemas fundantes do regime”, moldados e agravados por fatores históricos, culturais e políticos específicos de cada país.

Dessarte, a abstenção eleitoral é um sintoma direto — ou melhor, uma consequência — do descrédito e da desconfiança que permeiam as instituições políticas, os políticos e os partidos. Esse cenário exige ações concretas, contínuas e cumulativas para promover, de médio a longo prazo, uma transformação desse estado de coisas. Entre as medidas possíveis, destacam-se: a) a implementação de educação política e engajamento cívico na base educacional, com

ênfase na tripartição dos poderes, nas funções das instituições políticas, nas capacidades eleitorais ativa e passiva, e nas competências dos representantes; b) o aprimoramento da transparência institucional, assegurando que os portais de transparência sejam não apenas formais para cumprimento legal, mas também acessíveis e compreensíveis ao eleitor médio; c) a reavaliação do sistema pluripartidário brasileiro, cuja fragmentação enfraquece a credibilidade política, dificulta a governabilidade e desestimula a identificação do eleitor com ideias programáticas sólidas; e d) a redução da intervenção direta e indireta do Poder Público na vida do cidadão, garantindo contraprestações efetivas em razão da elevada carga tributária, como melhorias no atendimento médico, aumento da oferta de vagas em escolas e universidades, e fortalecimento da segurança pública, focando na execução eficiente das funções essenciais do Estado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nas análises realizadas ao longo deste trabalho, concluiu-se que a soberania popular, fundamentada na teoria das elites, constitui a fórmula política que justifica o exercício do poder, sendo a autoridade e a legitimidade representativa constituídas de forma ascendente, partindo do povo para os representantes. Nesse contexto, a participação do eleitor, por meio do exercício da capacidade eleitoral ativa, é essencial para assegurar a credibilidade e a legitimidade do sistema democrático representativo.

No entanto, o descrédito e a desconfiança nas instituições políticas, observados em Caxias do Sul (RS) e em diversos contextos globais, refletem um fenômeno que transcende fronteiras. Esses sentimentos decorrem de múltiplos fatores, como a desconexão entre representantes e representados, a ausência de respostas efetivas às

demandas sociais, e a percepção de contraprestações insuficientes, agravadas por uma elevada carga tributária. A análise do caso de Caxias do Sul reforça que a abstenção eleitoral não é apenas um problema conjuntural, mas a materialização de questões estruturais do regime democrático, frequentemente agravadas por fatores históricos e culturais específicos.

Os índices de abstenção no município, que superaram os registrados durante a pandemia, evidenciam uma intensificação da desconfiança na capacidade e necessidade do Poder Público. Em contraste, a sociedade civil ganhou destaque por suas iniciativas solidárias, demonstrando o potencial de mobilização fora das estruturas formais. Esse cenário ressalta como a abstenção eleitoral está profundamente enraizada no descontentamento do eleitorado, um fenômeno que desafia não apenas a democracia brasileira, mas também democracias em todo o mundo.

Neste cenário, fortalecer a participação política e restaurar a confiança nas instituições são desafios que exigem esforços coordenados tanto em âmbito local quanto global. O caso de Caxias do Sul funciona como um microcosmo dos problemas enfrentados por outras democracias, revelando dinâmicas que refletem o afastamento dos eleitores das urnas e a desconexão entre a classe política e a população. Assim, as lições extraídas deste estudo contribuem para o debate global sobre o futuro da democracia representativa.

Para mitigar esse cenário, como anteriormente suscitado, algumas iniciativas são essenciais: a implementação de educação política e o estímulo ao engajamento cívico desde a base educacional; o aprimoramento da transparência institucional, tornando os dados mais acessíveis e compreensíveis ao cidadão médio; a reavaliação do sistema pluripartidário brasileiro, com vistas a fortalecer a governabilidade e

a identificação do eleitor com os partidos; e a redução da intervenção (e ingerência) direta e indireta do Poder Público na vida do eleitor, priorizando serviços públicos de qualidade, como saúde, educação e segurança, que promovam efetivamente o bem-estar da população.

Essas ações, ao aliarem soluções práticas e reflexões teóricas, têm o potencial, do médio para longo prazo, de renovar os laços entre cidadãos e representantes, fortalecendo a democracia representativa e preparando o terreno para uma participação política mais robusta e significativa no cenário contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 172, de 2022**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2022/decretolegislativo-172-21-dezembro-2022-793529-publicacaooriginal-166604-pl.html>

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.737 de 1965: Código Eleitoral**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas; PERISSINOTTO, Renato. **As Elites Políticas: questões de teoria e método**. 2<sup>a</sup> ed. Curitiba: Editora Intersaberes, 2018.

DATAFOLHA. **Avaliação de um ano e três meses do presidente Lula**. Março de 2024. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2024/03/taxa-de-reprovacao-ao-trabalho-do-stf-recuou-de-38-em-dezembro-de-2023-para-28.shtml>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GZH. **Abstenção no segundo turno cresce e atinge 28,64% do eleitorado de Caxias do Sul**. Data: 27/10/2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/politica/noticia/2024/10/abstencao-no-segundo-turno-cresce-e-atinge-2864-do-eleitorado-de-caxias-do-sul-cm2s4r10801d4012debb27uxe.html> (2024b).

**GZH. O duro recado da abstenção e dos votos brancos e nulos em Caxias do Sul para a política tradicional.** Data: 08/10/2024. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/ciro-fabres/noticia/2024/10/o-duro-recado-da-abstencao-e-dos-votos-brancos-e-nulos-em-caxias-do-sul-para-a-politica-tradicional-cm20gbqdo00fz0106hj5j9spn.html> (2024a).

**INTERNATIONAL 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/g sod/2024/chapters/executive-summary/>

**IPEA. Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do terceiro trimestre de 2024.** Data: 06/12/2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/massa-salarial/#:~:text=O%20crescimento%20interanual%20da%20renda,que%20o%20observado%20em%20julho.>

**LATINOBARÓMETRO. Informe Latinobarómetro 2024: La Democracia Resiliente.** Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>.

**LEOUVE. Com quase 100 mil eleitores, abstenção cresce no 2º turno das eleições em Caxias do Sul.** Data: 28/10/2024. Disponível em: <https://leouve.com.br/politica/eleicoes/com-quase-100-mil-eleitores-abstencao-cresce-no-2o-turno-das-eleicoes-em-caxias-do-sul/>.

**MEDEIROS, Pedro. Uma Introdução à Teoria da Democracia.** Curitiba: InterSaberes, 2016.

PASE, Hemerson Luiz; SILVA, Luís Gustavo Teixeira da; SANTOS, Everton Rodrigo. Cultura política e abstenção eleitoral. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, v. 9, n. 21, p. 127-143, set./dez. 2016. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/279/369>.

RÁDIO CAXIAS. Índice de abstenção bate recorde em Caxias do Sul, um a cada três eleitores não compareceu às urnas. Data: 08/10/2024. Disponível em: <https://www.radiocaxias.com.br/indice-de-abstencao-bate-recorde-em-caxias-do-sul-1-a-cada-4-eleitores-nao-compareceu-as-urnas/>

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.





**TRE-RS**



Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto