

Revista do TRE-RS

Ano 28, n. 53 Janeiro/Dezembro de 2025



TRE-RS



Escola Judiciária Eleitoral
Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto

Revista do TRE-RS

Ano 28, n. 53

Janeiro/Dezembro de 2025



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

Anual, 2025-.

Semestral, 2011-2024.

Quadrimestral, 1996-2010.

Unidade responsável: Escola Judiciária Eleitoral Ministro Paulo Brossard de
Souza Pinto, 2018-.

Disponível também na Internet: <<https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/course/view.php?id=19>> ISSN 1806-3497

1. Direito Eleitoral – Periódico. I. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (RS).
II. Escola Judiciária Eleitoral Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto.

CDU 342.8(81)(05)

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

COMPOSIÇÃO DO PLENO

PRESIDENTE

Desembargador Mario Crespo Brum

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargadora Maria de Lourdes Galvão Braccini de Gonzalez

DESEMBARGADORES ELEITORAIS

Desembargador Eleitoral Nilton Tavares da Silva

Desembargador Eleitoral Leandro Paulsen

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

Doutor Claudio Dutra Fontella

DIRETORA-GERAL DA SECRETARIA

Ana Gabriela de Almeida Veiga

EXPEDIENTE

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

DIRETOR DA EJERS

Desembargador Mario Crespo Brum

COORDENADORA DA EJERS

Renata Pochmann Simoni

EQUIPE DA EJERS

Ana Lúcia Dillenburg da Silveira

Cíntia Finger Philomena

Cláudia Pelição Camargo Bahia

Débora do Carmo vicente

Fabiana Guimarães dos Santos

Laura Woerner de Oliveira

Marinez Lorenz

Rafael Fabiano Ravazolo

ESTAGIÁRIOS

Luiza Siqueira Florinda

Pedro Scholze Fengler

Raissa Arrieche Soares

SUMÁRIO

AUTORES DESTA EDIÇÃO9

**A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E O DESINTERESSE
ELEITORAL: REFLEXÕES JURÍDICAS SOBRE A DEMOCRACIA NO
BRASIL**

Aline Michele Pedron Leve
Dieniffer Marques Almeida..... 13

**REPRESENTAÇÃO E GOVERNANÇA: A TENSÃO ENTRE
O MANDATO MAJORITÁRIO E A PROPORCIONALIDADE
LEGISLATIVA NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

Eufrasio Melo 51

**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA E PROCESSO
ELEITORAL: ANÁLISE DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.732/2024 E
CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL BRASILEIRA**

Jorge José Lawand..... 77

**INTEGRIDADE PROBANTE NO PROCESSO ELEITORAL: A
PONDERAÇÃO DO TSE ENTRE A INTEGRIDADE DA PROVA
DIGITAL E O CONTEÚDO FÁTICO INCONTROVERSO (FORMA
VERSUS CONTEÚDO).**

Francieli Campos
Elder Maia Goltzman 103

**PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO: PERCEPÇÃO DOS
SERVIDORES DO TRE-RS QUANTO À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA**

Simone Zini Cocco..... 127

**RENÚNCIAS FISCAIS E INTEGRIDADE ELEITORAL: CRITÉRIOS
PARA O CONTROLE DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS NAS
CONDUTAS VEDADAS EM ANO ELEITORAL**

Edmundo Emerson de Medeiros 153

**EVENTOS ARRECADATÓRIOS: AVANÇOS E IMPACTOS NA
FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DIGITAL**

Liege Lykawka Medeiros
Luciano Gomes Dias 223

**COTAS DE GÊNERO E RAÇA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL
BRASILEIRO: EFEITOS DA SEGREGAÇÃO DE COTAS NA
FISCALIZAÇÃO NAS ELEIÇÕES DE 2024 E OS DESAFIOS DA
RASTREABILIDADE**

Paulo Víctor Garcia Borges..... 241

**MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO APLICADOS À ESCRITURAÇÃO
CONTÁBIL NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DOS
DIRETÓRIOS ESTADUAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO RS
ENTRE 2006 E 2015**

Luciano Gomes Dias

Daniela Otilia Foltz 283

AUTORES DESTA EDIÇÃO

Aline Michele Pedron Leves

Doutora, com Pós-Doutorado em Direito PEPEEC PDPG/CAPES, e Mestra pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos – da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Professora efetiva do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão Fronteiras do Direito (GFronte/CNPq) e Coordenadora do Projeto de Pesquisa e Extensão enCINE Direito (UNIPAMPA-SB).

Daniela Otilia Foltz

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Especialista em Contratos e Responsabilidade Civil. Pós-graduanda em Direito Eleitoral. Servidora Pública. Secretária de Auditoria Interna do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS). Membro da Rede de Controle de Gestão Pública do Rio Grande do Sul.

Dieniffer Marques Almeida

Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) – Campus São Borja/RS. Estagiária do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), atuando no Cartório Eleitoral de Itaqui/RS.

Edmundo Emerson de Medeiros

Doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e Especialista pela Escola Superior de Direito Constitucional. Autor das obras Manual de Direito Tributário (Editora D'Plácido, 3.^a ed., 2018), Direito Tributário – Prática Profissional (Editora Lítera, 2010) e Infraestrutura Energética: Planejamento e Regulação do Setor Elétrico (Editora MP Jurídica, 2009). Coordenador do Programa de Pós-Graduação

Lato Sensu em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor de Tributação Empresarial no curso de graduação em Direito da mesma instituição. Advogado, sócio do escritório SA Law Advogados (São Paulo/SP). Membro da Associação MENSA Brasil, da qual foi Ombudsman.

Elder Maia Goltzman

Doutorando em Direito. Pesquisador Visitante na Toronto Metropolitan University. Professor da Universidade de Mogi das Cruzes. Professor da Pós-graduação em Direito Eleitoral da PUC-MG, PUC-PR e UNIFOR. Professor da pós em Direito Digital no Mackenzie. Palestrante, pesquisador e escritor.

Eufrasio Melo

Advogado, inscrito na OAB/CE sob o nº 54.692. Pós-graduando em Direitos Humanos e Direito Constitucional Aplicado, com especializações em andamento nas áreas de Direito Digital e Proteção de Dados (LGPD), Propriedade Intelectual e Inovação, Direito do Consumidor, Direito Condominial, Direitos das Mulheres, Direitos das Pessoas Vulneráveis e Advocacia e Consultoria para Micro, Pequenas e Médias Empresas. Bolsista PROUNI na graduação. Membro da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Contratos Administrativos da OAB/CE. Atua com ênfase em direito constitucional, direitos humanos e direito público.

Francieli Campos

Advogada eleitoralista, coordenadora da pós-graduação em Direito Eleitoral da FMP/RS, ex-presidente do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral, membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral do CFOAB, membro da Comissão de Proteção de Dados e Privacidade da OAB/RS, membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.

Jorge José Lawand

Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com especialização em Direito Eleitoral, Direito Digital e Direito Processual Penal. Analista

Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo desde 2005. Membro da International Technology Law Association e da Information Security Systems Association. Revisor de periódicos acadêmicos na área de Direito Eleitoral. Autor de obra sobre biodireito e direito da personalidade e de publicações em Direito Digital. Publicista nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Digital, Direito Processual Penal e interseção entre tecnologia e direito.

Liege Lykawka Medeiros

Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRGS, Servidora da Justiça Eleitoral desde 2005, Chefe da Seção de Auditoria de Contas Eleitorais no TRE-RS

Luciano Gomes Dias

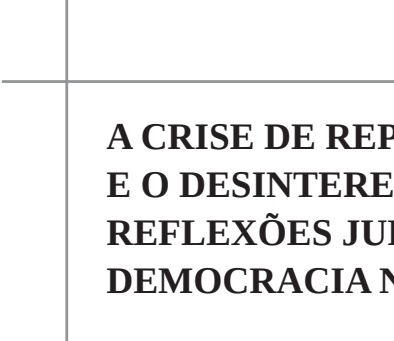
Especialista em Auditoria Governamental, Graduado em Ciências Contábeis, Administração de Empresas e Ciências Atuarias. Servidor público.

Paulo Víctor Garcia Borges

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria, com especialização em Direito Eleitoral. Servidor público federal na Justiça Eleitoral, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

Simone Zini Cocco

Doutoranda em Gestão de Organizações Públicas pela UFSM (2026). Graduação em Ciências Contábeis (2003) e Especialização em Controladoria pela Universidade Federal de Santa Maria (2005). Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (2025). Servidora Pública da UFSM desde 1994, requisitada pela Zona 41 do período de 2006 a 2025.



**A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE
E O DESINTERESSE ELEITORAL:
REFLEXÕES JURÍDICAS SOBRE A
DEMOCRACIA NO BRASIL**

***THE CRISIS OF REPRESENTATION AND
ELECTORAL DISENGAGEMENT: LEGAL
REFLECTIONS ON DEMOCRACY IN
BRAZIL***

Aline Michele Pedron Leves
Dieniffer Marques Almeida

RESUMO: Este artigo delimita-se ao estudo da temática da crise de representatividade e do crescente desinteresse eleitoral no Brasil, destacando como a apatia política e a desconfiança nas instituições fragilizam a democracia. Nesse sentido, tem-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: de que modo a ausência de formação crítica e a persistência de práticas clientelistas influenciam o desinteresse eleitoral e acentuam a crise de representatividade nas sociedades democráticas? A análise objetiva evidenciar como a apatia política, a desconfiança nas instituições e a naturalização do voto enquanto instrumento de troca estão diretamente relacionadas à educação cívica deficitária e à fragilidade da cultura democrática. Neste estudo de tipo exploratório, de natureza básica e de abordagem qualitativa, emprega-se o método científico dedutivo, aliado à técnica procedimental de pesquisa bibliográfica e documental indireta. Os resultados indicam que o distanciamento entre sociedade e processo político decorre de fatores estruturais, culturais e educacionais, os quais favorecem comportamentos apáticos e práticas eleitorais distorcidas. Conclui-se, portanto, que a superação dessa crise demanda o fortalecimento da educação política, a conscientização cidadã e estratégias institucionais que aproximem o eleitor da vida pública.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Política; Estado Democrático de Direito; Representatividade; Participação Cidadã; Voto Direto.

ABSTRACT: This article is limited to studying the issue of the crisis of representativeness and the growing electoral disinterest in Brazil, highlighting how political apathy and distrust in institutions weaken democracy. In this regard, the research problem is the following question: in what ways do the absence of critical education and the persistence of clientelist practices influence electoral disinterest and intensify the crisis of representativeness in democratic societies? The analysis seeks to show how political apathy, institutional distrust, and the normalization of voting as an instrument of exchange are directly related to deficient civic education and the fragility of democratic culture. In this exploratory study, of a basic nature and qualitative approach, the deductive scientific method is used, combined with the procedural technique of bibliographic and indirect

documentary research. The results indicate that the distance between society and the political process stems from structural, cultural, and educational factors that foster apathetic behaviors and distorted electoral practices. It is concluded, therefore, that overcoming this crisis requires strengthening political education, promoting civic awareness, and implementing institutional strategies that bring voters closer to public life.

KEYWORDS: Political Education; Democratic Rule of Law State; Representativeness; Citizen Participation; Direct Vote.

1 INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas enfrentam um desafio crescente de legitimidade e representatividade, marcado pela apatia política e pelo distanciamento dos cidadãos em relação às instituições públicas. Esse fenômeno é particularmente visível no contexto social brasileiro, onde o descrédito nas instâncias de poder e a percepção de corrupção sistêmica retroalimentam um ciclo de desconfiança e de desinteresse eleitoral. Nesse cenário, a crise de representatividade não se resume à ausência de participação, mas reflete um esvaziamento no que concerne ao sentido do voto como expressão de soberania popular. O voto, que deveria traduzir a vontade coletiva e o exercício da cidadania ativa, tem sido frequentemente reduzido a um ato meramente formal ou, em casos mais graves, a um instrumento de troca clientelista.

Historicamente, o ideal democrático pressupõe uma população instruída e comprometida com a esfera pública. Entretanto, o desenvolvimento social e político demonstrou que tal expectativa não se concretizou plenamente. A ausência de uma formação cidadã sólida e o desinteresse pela política resultaram na predominância de uma cultura política de dependência e conformismo. Essa realidade pode ser interpretada à luz de reflexões clássicas sobre o governo representativo, que já alertavam para o perigo de sociedades compostas por cidadãos passivos, que aceitavam decisões impostas e abdicavam da deliberação crítica. Essa passividade cria uma conjuntura propícia para o fortalecimento de elites políticas que, ao invés de se aterem à vontade popular, moldam-se conforme interesses próprios.

Diante disso, as reflexões sobre o papel da educação política na consolidação da democracia são essenciais para compreender essa crise. A carência de uma educação voltada à cidadania crítica

e ativa gera indivíduos vulneráveis à manipulação ideológica, ao populismo e às dinâmicas clientelistas que enfraquecem o voto de opinião. O espaço democrático torna-se, assim, terreno fértil para práticas de “voto de permuta”, nas quais o apoio político se baseia em benefícios pessoais imediatos, e não na escolha racional por projetos coletivos. O resultado é a erosão do vínculo entre governantes e governados, bem como a perpetuação de estruturas de poder que se beneficiam da alienação política da sociedade.

O caso brasileiro oferece um exemplo emblemático desse processo, visto que o desinteresse eleitoral de toda a sociedade revela tanto a descrença nas instituições, quanto a falta de mecanismos eficazes de educação cívica. Os jovens da sociedade, representam hoje o maior potencial de renovação democrática, por reunir pensamento crítico, sensibilidade social e disposição para o debate público. Todavia, sem uma formação que estimule a reflexão política e a compreensão do papel das instituições, esse potencial se dispersa em manifestações episódicas, sem impacto estrutural sobre o sistema representativo. A democracia perde, então, a sua dimensão emancipadora e se aproxima de um modelo meramente formal, distante dos ideais de participação e deliberação que a legitimam.

À vista desse panorama, o presente estudo objetiva realizar uma análise crítico-reflexiva acerca da crise de representatividade e do desinteresse eleitoral na sociedade brasileira, com base na obra de Norberto Bobbio. Problematisa-se, portanto, de que modo a ausência de formação crítica, o desinteresse eleitoral e o predomínio de práticas clientelistas comprometem o ideal democrático de cidadania ativa, contribuindo para o enfraquecimento das instituições representativas. O objetivo geral consiste em analisar a correlação entre educação política e participação cidadã como pilares da

vitalidade democrática. Para tanto, o estudo visa, especificamente, identificar os fatores que contribuem para o desinteresse eleitoral e para a apatia política no Brasil; analisar o papel da educação cívica na formação de cidadãos críticos e comprometidos com a vida pública e, por fim, explorar de que modo práticas clientelistas, sobretudo o voto de permuta, fragilizam a representatividade e comprometem o funcionamento do processo democrático do Estado de Direito.

Neste estudo de tipo exploratório, de natureza básica e de abordagem qualitativa, emprega-se o método científico dedutivo, aliando procedimentos técnicos bibliográfico e documental indireto. A fundamentação teórica embasa-se na obra do jurista italiano Norberto Bobbio, abarcando procedimentos analíticos de natureza histórica, jurídica e sociológica, que possibilitam a formulação de uma compreensão crítica e aprofundada acerca dos desafios enfrentados pelas democracias na contemporaneidade. Torna-se imprescindível, desse modo, refletir sobre estratégias capazes de romper com a passividade política-cidadã e de promover, por conseguinte, o fortalecimento da consciência cívica, com vistas ao fortalecimento de sociedades democráticas-participativas voltadas ao bem comum. Assim, justifica-se a relevância da pesquisa, tendo em vista a necessidade de consolidação de uma cultura política pautada na participação ativa, no exercício responsável do direito e no compromisso coletivo com a promoção de um modelo democrático capaz de atender as atuais demandas sociais.

2 ENTRE A APATIA, O ENGAJAMENTO E REPRESENTATIVIDADE: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA SOCIEDADE ATUAL

A compreensão da democracia, desde suas raízes clássicas, revela um regime que busca distribuir o poder entre muitos, ainda que Aristóteles (1991) a tenha considerado uma forma “desviada” da politeia quando movida apenas pelos interesses particulares da maioria. Na perspectiva contemporânea, a democracia se afirma como um sistema político fundado na soberania popular, em que o poder emana dos cidadãos e se expressa por meio da participação, do pluralismo e da igualdade no espaço público. Mais que um conjunto de instituições formais, constitui um processo contínuo de deliberação e controle social destinado a conferir legitimidade às decisões coletivas e a ampliar a inclusão de diferentes grupos na esfera política. Seu funcionamento depende tanto de mecanismos estruturais – como eleições periódicas, separação de poderes e garantias constitucionais – quanto de uma cultura política capaz de sustentar o diálogo, a transparência e o engajamento cívico. Dessa forma, retomando o entendimento aristotélico de que a vida política está intrinsecamente conectada à virtude e à participação, a democracia deve ser compreendida como um regime em constante aprimoramento, cuja vitalidade decorre da qualidade da participação cidadã e da responsividade das instituições às demandas da sociedade.

A consolidação da democracia brasileira, embora marcada por importantes avanços institucionais, ainda enfrenta o desafio fundamental de transformar o direito ao voto em um exercício plenamente consciente de cidadania. A participação política – elemento estruturante de qualquer sociedade democrática – tem sido profundamente afetada pela apatia social e pelo crescente descrédito

nas instituições, fatores que comprometem a vitalidade do regime e fragilizam os mecanismos de representação. Nesse cenário, torna-se evidente que a incapacidade do sistema político de oferecer respostas ágeis e eficazes a problemas cada vez mais complexos aprofunda o sentimento de desconfiança e acentua o afastamento da sociedade em relação às instituições. Essa morosidade na formulação de soluções reforça a percepção de ineficiência estatal e contribui para a erosão gradual da legitimidade democrática.

Daniel Innerarity (2017, p. 128) observa que em “uma época de desilusão democrática [...] a democracia não é aquilo que tínhamos imaginado: a participação é escassa; a nossa opinião não é suficientemente levada em conta; somos sempre governados por outros”. A partir dessa reflexão, nota-se que a crise democrática contemporânea não decorre apenas da desconfiança generalizada nas instituições, mas também de uma sensação crescente de distanciamento entre governantes e governados. Os cidadãos percebem que sua capacidade de exercer influência real sobre as decisões públicas tem sido progressivamente reduzida, alimentando, por sua vez, um sentimento de impotência política que fragiliza ainda mais a legitimidade dos regimes democráticos.

Desse modo, a crise de representatividade manifesta-se na distância cada vez maior entre eleitores e eleitos, revelando uma democracia que, embora preserve suas estruturas formais, mostra-se fragilizada em sua prática cotidiana. Muitos cidadãos já não se reconhecem ou sentem-se representados pelos partidos políticos – instituições que, até pouco tempo atrás, exerciam papel central na mediação entre sociedade e Estado e na organização das preferências coletivas (Innerarity, 2017). Esse cenário decorre, em grande medida, da incapacidade dos partidos políticos de responderem às transformações sociais, à velo-

cidade das inovações tecnológicas e aos novos padrões de participação cidadã. Tal ruptura simbólica e funcional contribui para a erosão da confiança pública e aprofunda o sentimento de desconexão com o sistema político. A isso se soma o acúmulo de escândalos de corrupção, a crescente personalização do debate público e a predominância de estratégias eleitorais orientadas mais pelo *marketing* do que pelo diálogo social. Esse conjunto de fatores produz um sentimento difuso de abandono e desconfiança, levando o eleitorado a perceber a política como uma esfera distante, opaca e desconectada de suas necessidades concretas (Innerarity, 2017).

Conforme enfatiza Norberto Bobbio (1986), a democracia é, antes de tudo, um “método de governo”, sustentado por regras e procedimentos que asseguram a participação dos interessados. No entanto, tais regras esvaziam-se de sentido quando o cidadão se distancia do espaço público. O ideal de um governo das leis – destinado a expressar a soberania popular – converte-se em formalidade vazia quando os indivíduos deixam de reconhecer sua responsabilidade no processo político e abdicam de seu papel como sujeitos ativos da deliberação coletiva (Bobbio, 1986). Assim, a crise democrática não se limita às falhas institucionais, mas envolve também a erosão da cultura cívica que dá vida e legitimidade ao próprio método democrático.

A ausência de uma educação voltada à formação cidadã crítica agrava esse quadro. Sem compreender o funcionamento das instituições e o sentido da vida pública, muitos jovens passam a reduzir a política a sinônimo de corrupção, conflito e ineficiência. Essa visão distorcida alimenta a descrença generalizada, refletindo-se no baixo engajamento eleitoral e na dificuldade de renovação da representação política. Como resultado, a democracia permanece incom-

pleta, incapaz de concretizar plenamente sua promessa de inclusão e pluralidade (Innerarity, 2017). Como bem lembra Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), as democracias não morrem apenas por meio de golpes ou rupturas abruptas. Elas também podem enfraquecer lentamente pela erosão da confiança cívica. Quando os cidadãos deixam de acreditar no valor do voto e na legitimidade das instituições, abre-se espaço para líderes que exploram o desinteresse coletivo, utilizando-o como estratégia para concentrar poder e reduzir controles democráticos. Assim, o retrocesso democrático pode emergir tanto da indiferença e da apatia social quanto do autoritarismo direto e explícito (Levitsky; Ziblatt, 2018).

O desinteresse eleitoral da juventude brasileira insere-se no contexto mais amplo da crise global da democracia representativa. Para muitos jovens, o sistema político parece um “jogo fechado”, no qual sua participação pouco altera os resultados ou influencia as decisões públicas. Essa percepção gera descrença, mina a legitimidade das instituições e enfraquece o próprio princípio da soberania popular. Como consequência, o poder que deveria emanar do povo perde parte de sua base de sustentação, comprometendo a função da soberania estatal como fundamento sólido da ordem democrática. Mais do que limitada, essa soberania encontra-se profundamente tensionada em suas bases estruturais. O crescente entrelaçamento entre sociedade, mercados e instituições cria um ambiente de interdependência que ultrapassa fronteiras tradicionais e redefine os próprios espaços de atuação do Estado, dificultando sua capacidade de responder de modo eficaz às demandas sociais (Fornasier; Bedin; Leves, 2019).

Nesse cenário, a apatia juvenil não é apenas um sintoma, mas também um elemento que contribui para ampliar os desafios

contemporâneos da democracia. Bobbio (1986) destaca que uma das grandes promessas não cumpridas da democracia é justamente a educação política dos cidadãos. Partia-se da premissa de que o eleitor, munido de razão e consciência, escolheria os representantes mais competentes e comprometidos com o bem comum. A prática, contudo, revelou um cenário distinto: o voto, muitas vezes, é guiado por interesses imediatos, vínculos clientelistas ou pela circulação de desinformação. Tal lacuna fragiliza a autonomia do cidadão e compromete a essência participativa do regime democrático, que depende de escolhas informadas e de um engajamento crítico para se manter legítimo e efetivo (Bobbio, 1986).

A juventude, que historicamente deveria ocupar um papel de protagonismo nas transformações sociais, tem se mostrado desmotivada e distante dos processos eleitorais. Esse fenômeno evidencia uma ruptura geracional e um profundo déficit de comunicação entre o Estado e seus cidadãos mais jovens. Quando a democracia falha em dialogar com aqueles que deveriam assegurar sua continuidade, perde vitalidade e reduz sua capacidade de renovação. Além disso, as democracias dependem não apenas de instituições formais, mas também de normas informais, como a tolerância mútua e a autocontenção no exercício do poder. No Brasil, essas normas encontram-se cada vez mais fragilizadas. A polarização extrema, os discursos de ódio e a lógica permanente de antagonismo político corroem os laços de convivência democrática, transformando adversários legítimos em inimigos irreconciliáveis. Sem essas “grades de proteção”, fundamentais para limitar excessos e preservar o pluralismo, o regime representativo torna-se vulnerável a rupturas internas e a processos gradativos de erosão institucional (Levitsky; Ziblatt, 2018).

A participação democrática ultrapassa o simples ato de vo-

tar; ela pressupõe a capacidade de dialogar, fiscalizar o poder público e colaborar na construção coletiva de soluções sociais. Uma sociedade que restringe sua atuação política ao comparecimento às urnas a cada quatro anos não exerce plenamente sua cidadania. Como adverte Bobbio (1986), a democracia só se sustenta por meio da transparência, do debate público e da corresponsabilidade, elementos sem os quais se reduz a um mero formalismo institucional. Desse modo, o Movimento 15-M¹ sintetiza essa crítica ao proclamar que “nossos sonhos não cabem em suas urnas”, expressão que revela a percepção de que o modelo democrático limitado ao voto é insuficiente para abarcar as demandas e expectativas de uma cidadania cada vez mais consciente e plural. Nessa mesma direção, Innerarity (2017) observa que uma sociedade democraticamente madura reconhece que a política é inevitavelmente permeada por frustrações; contudo, essa constatação não deve conduzir ao desencanto ou à passividade. Ao contrário, ela reforça a necessidade de exigir instituições mais responsivas, abertas à participação e capazes de dialogar de forma contínua com a complexidade social. No contexto brasileiro, as redes sociais constituem um novo espaço de mobilização política, ao mesmo tempo fértil e ambíguo. De um lado, ampliam a possibilidade de expressão e engajamento; de outro, quando atravessadas pela desinformação, convertem-se em instrumentos de manipulação e polarização. O desafio contemporâneo consiste em

1 O Movimento 15-M, também chamado de Movimento dos Indignados, foi uma grande mobilização social que surgiu na Espanha em 15 de maio de 2011. Formado principalmente por jovens, protestava contra o desemprego, a corrupção, as políticas de austeridade e a falta de representatividade do sistema político. Com ocupações de praças – especialmente a Puerta del Sol, em Madri – o movimento defendia uma “democracia real”, mais participativa, transparente e distante da lógica tradicional dos partidos. Ele se tornou símbolo global da insatisfação cidadã e inspirou movimentos semelhantes em outros países (Innerarity, 2017).

ressignificar essas plataformas como ambientes de educação cívica digital, capazes de aproximar os jovens da política de forma crítica, reflexiva e consciente. A apatia juvenil, nesse cenário, não é apenas um sintoma de desilusão, mas também resultado de um sistema político que oferece poucos espaços de escuta e participação social efetiva. Partidos pouco permeáveis, lideranças distantes da realidade dos jovens e políticas públicas ineficazes reforçam a percepção de que o engajamento não gera mudanças concretas. Assim sendo, o desinteresse dos cidadãos transforma-se em uma forma silenciosa de resistência, enquanto o voto tende a ser percebido como um rito esvaziado de significado político.

Na obra *“Como as Democracias Morrem”*, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) destacam que a erosão democrática frequentemente ocorre “por dentro”, quando a sociedade deixa de reagir às violações das normas e passa a naturalizar práticas autoritárias. No Brasil, o crescente desinteresse eleitoral pode ser interpretado como uma forma de consentimento passivo a esse processo. A omissão política, ainda que não intencional, contribui para fragilizar as instituições e reduzir a capacidade do sistema político-jurídico de responder às demandas sociais. Diante disso, o grande desafio reside em restaurar a confiança no sistema político e resgatar o sentido coletivo da participação democrática. Isso exige repensar práticas educacionais, fortalecer o debate público e democratizar o acesso à informação de qualidade. A formação de cidadãos críticos e bem informados é condição essencial para o funcionamento saudável de uma democracia pluralista, inclusiva e capaz de se renovar.

Bobbio (1986) afirma que a democracia é, por natureza, dinâmica, sujeita a transformações e adaptações constantes; sua vitalidade depende da participação efetiva dos indivíduos. Quando essa

participação é interrompida ou enfraquecida, a democracia perde sua força renovadora e se converte em uma estrutura rígida, incapaz de responder às demandas sociais. Nesse sentido, o fortalecimento democrático passa pela valorização dos espaços de deliberação e de controle social. Conselhos, assembleias e associações comunitárias constituem formas concretas de participação que complementam o voto e ampliam o exercício da cidadania. A democracia exige um engajamento contínuo, que não se limite ao calendário eleitoral, mas que se estenda às práticas cotidianas de discussão, fiscalização e construção coletiva das políticas públicas (Bobbio, 1986).

A juventude, ao ocupar esses espaços, tem potencial para renovar o discurso político e romper com práticas tradicionais de dominação. Entretanto, essa transformação só se concretiza quando há formação crítica e estímulo efetivo à participação. O Estado e as instituições de ensino desempenham papel central nesse processo, ao promoverem o pensamento livre, a autonomia intelectual e o compromisso com o bem comum. A história não se repete, mas rima: democracias sucumbem quando deixam de aprender com seus próprios erros. No Brasil, o desafio consiste em evitar que o descrédito atual com a política se converta em terreno fértil para discursos autoritários. Como destacam Levitsky e Ziblatt (2018), a defesa da democracia exige vigilância permanente, solidariedade social e responsabilidade coletiva. Trata-se de reconhecer que a preservação do regime democrático não é tarefa ocasional, mas um exercício contínuo de participação e cuidado público.

A superação da apatia política depende, portanto, da reconstrução do vínculo entre povo, Estado e instituições – vínculo sem o qual a democracia não sobrevive, pois se fundamenta em confiança mútua. O fortalecimento institucional e a educação cidadã configu-

ram caminhos complementares para restaurar a legitimidade do sistema representativo e reaproximar o eleitor do processo decisório. Em síntese, o grande desafio da participação democrática no Brasil contemporâneo consiste em converter a insatisfação difusa em engajamento consciente. O futuro da democracia está diretamente ligado à capacidade de envolver os cidadãos – especialmente os jovens – na compreensão de que participar é, em última instância, exercer poder. Somente uma cidadania ativa, informada e vigilante poderá dar efetividade à máxima constitucional de que “todo poder emana do povo” (Art. 1º, parágrafo único, da CF/88), conferindo-lhe sentido real e não meramente formal no Estado Democrático de Direito.

3 A EDUCAÇÃO CÍVICA COMO FUNDAMENTO DA LIBERDADE POLÍTICA: CONTRIBUIÇÕES DO PENSAMENTO DE NORBERTO BOBBIO

A democracia, enquanto processo político em permanente construção, não pode ser reduzida ao conjunto de regras formais que estruturam o Estado. Como destaca Norberto Bobbio (2004) em “*A Era dos Direitos*”, sua consolidação depende não apenas da existência de instituições, mas da efetiva garantia dos direitos fundamentais que asseguram autonomia, igualdade e participação política. A vitalidade democrática repousa, portanto, na formação de cidadãos capazes de compreender, questionar e intervir criticamente na vida pública. Para Bobbio (2004), o regime democrático exige mais do que o reconhecimento abstrato do direito de participação: requer a capacidade concreta de exercê-lo. O conteúdo político e formativo da democracia pressupõe indivíduos aptos a analisar criticamente argumentos, instituições e discursos. Quando essa capacidade é fragilizada, abre-se espaço para manipulações emocionais, desinformação e

apelos ideológicos que empobrecem o debate público e enfraquecem a racionalidade política. Esse cenário favorece a naturalização de práticas arbitrárias e a corrosão progressiva do diálogo democrático.

À vista disso, a educação cívica deixa de ser um elemento secundário e se manifesta como condição indispensável para a resistência contra a degeneração das práticas representativas. Sem ela, a democracia perde seu caráter emancipatório e transforma-se em mera formalidade institucional, desvinculada da participação consciente dos cidadãos. Bobbio (1986) argumenta que a promessa democrática de uma cidadania ativa jamais se realizou plenamente, sobretudo porque a população não recebeu a formação educacional necessária para lidar com a complexidade do sistema político moderno. Essa promessa não cumprida evidencia-se, principalmente, na dificuldade de formar indivíduos politicamente emancipados. Os pensadores liberais do século XIX acreditavam que o voto seria orientado pela racionalidade e pela deliberação consciente; contudo, a insuficiência educacional tornou tal expectativa amplamente utópica (Bobbio, 1986; 2004). Nesse sentido, a democracia encontra seus limites justamente na base formativa que deveria sustentá-la, qual seja, sem educação política adequada, o exercício do voto perde densidade e o ideal democrático se fragiliza em sua origem.

No contexto brasileiro, essa problemática manifesta-se com maior intensidade devido às desigualdades históricas que restringem o acesso ao conhecimento crítico. A falta de políticas educacionais voltadas à formação cidadã dificulta que o eleitor compreenda a estrutura política em que está inserido. Ao desconhecer o funcionamento das instituições, o cidadão perde sua capacidade de fiscalização e deliberação, fazendo com que a democracia exista mais como formalidade jurídica do que como prática efetivamente vivida. A edu-

cação cívica também se relaciona diretamente ao desenvolvimento da liberdade política, especialmente no que diz respeito à autonomia individual. Para Bobbio (1986), a verdadeira liberdade política não é apenas a permissão para agir, mas a capacidade de compreender e escolher deliberadamente. Sem autonomia intelectual, o indivíduo torna-se objeto de decisão, e não sujeito que decide; a democracia, portanto, exige sujeitos livres não apenas juridicamente, mas cognitivamente.

Nessa perspectiva, a formação cidadã deve ir além do ensino de normas constitucionais, incorporando valores como tolerância, responsabilidade coletiva e ética política. A educação cívica busca desenvolver habilidades críticas, reflexivas e argumentativas, indispensáveis ao processo deliberativo democrático. O cidadão politicamente educado não apenas participa: ele questiona, reconstrói e fiscaliza; e, ao fazê-lo, fortalece a densidade democrática e combate práticas abusivas. Bobbio (1986; 2004) não defende uma educação meramente tecnicista ou operacional, mas uma formação que permita ao sujeito reconhecer o jogo político e seus mecanismos ocultos. O chamado “poder invisível” se sustenta, em grande medida, na ignorância popular, que dificulta a compreensão das estruturas de decisão. Assim, a cidadania crítica emerge como estratégia de enfrentamento à opacidade institucional, reforçando que a transparência só se torna efetiva quando acompanhada de capacidade interpretativa.

A ausência de uma educação política sistematizada cria terreno fértil para a proliferação de discursos populistas e para a adesão a soluções simplificadoras. Em contextos de crise, os indivíduos tendem a aceitar narrativas fáceis e salvacionistas, o que fragiliza valores democráticos e amplia o risco de retrocessos autoritários. Quando o cidadão perde a capacidade de distinguir entre interesse

público e interesse privado, abre-se espaço para manipulações que corroem a esfera pública (Levitsky; Ziblatt, 2018). Nesse cenário, a educação cívica atua como antídoto contra a manipulação simbólica e a heteronomia política (Bobbio, 1986). Outra dimensão essencial desse debate diz respeito ao papel do Estado na promoção da educação para a cidadania. A omissão estatal nessa função revela desconhecimento de sua própria natureza democrática, que pressupõe o fortalecimento contínuo da sociedade civil. Logo, a educação não pode ser tratada como política suplementar, mas como política estruturante de garantia democrática. Estados que negligenciam a formação política de seus cidadãos contribuem, inadvertidamente, para o enfraquecimento de si próprios enquanto instituições legítimas.

Além do Estado, a sociedade civil desempenha papel decisivo na construção de uma cultura política ativa. Associações, movimentos sociais e entidades comunitárias configuram espaços concretos de aprendizagem democrática, pois permitem a vivência prática do debate, da cooperação e da pluralidade. Bobbio (2004) reconhece a pluralidade social como traço inevitável da democracia moderna; contudo, para que ela produza efeitos positivos, é necessário que o indivíduo compreenda seu sentido e assuma sua posição como agente político. O ambiente escolar, por sua vez, constitui espaço fundamental para a formação cidadã. Entretanto, a educação brasileira ainda se concentra excessivamente em avaliações formais, negligenciando competências políticas e sociais. Ao não proporcionar experiências democráticas, a escola acaba afastando o estudante da compreensão de seu papel na vida pública. Sob a perspectiva bobbian (1986; 2004), a escola deveria funcionar como um microcosmo democrático, no qual os alunos exercitem a tomada de decisões, o diálogo e a responsabilidade coletiva.

A democracia não pode esperar que a maturidade política surja espontaneamente na vida adulta. O desenvolvimento da consciência cidadã exige contato precoce com práticas participativas; quando o indivíduo alcança a fase eleitoral sem alfabetização política, seu voto torna-se vulnerável a circunstâncias imediatas e influências contingenciais. Essa realidade reforça a necessidade de compreender a educação cívica como política preventiva, e não meramente corretiva. A ausência de formação cidadã também favorece a perpetuação de oligarquias políticas. Bobbio (1986) observa que uma das promessas não cumpridas da democracia é justamente a superação do poder oligárquico. Cidadãos desinformados tendem a manter no poder os mesmos grupos tradicionais, seja pela falta de criticidade, seja pela percepção limitada de alternativas. Assim, o déficit formativo funciona como mecanismo de reprodução de hierarquias políticas e enfraquece o ideal democrático de renovação e igualdade.

Nesse sentido, a educação política converte-se em instrumento de mobilidade democrática, pois oferece as condições necessárias para a renovação de representantes, práticas e ideias. Uma sociedade dotada de formação crítica amplia sua capacidade de reinvenção institucional e de construção contínua do espaço público. Democracias vivas dependem da oxigenação de seus atores; já a inércia política imobiliza o sistema e esvazia o potencial transformador do voto (Innerarity, 2017). A juventude constitui público prioritário nesse projeto de democratização formativa. Além de representar o futuro da cidadania, os jovens demonstram maior abertura a mudanças culturais e institucionais. Contudo, a falta de estímulo à participação política no ambiente escolar produz uma geração que observa a esfera pública à distância (Innerarity, 2017). Assim, o potencial transformador das novas gerações se dilui, permanecendo como promessa e

não como prática efetiva. Bobbio (1986) lembraria que a democracia somente se aprimora quando suas bases se renovam – e essa renovação depende, inevitavelmente, da formação crítica das juventudes.

A mídia, especialmente no ambiente das redes sociais, desempenha um papel ambivalente na formação cívica contemporânea. Se, por um lado, amplia o acesso à informação e cria novos espaços de expressão e participação, por outro, converte-se em terreno fértil para a desinformação, a polarização e a manipulação algorítmica. Como adverte Daniel Innerarity (2017, p. 194), “as novas tecnologias de informação e de comunicação aparecem como instâncias de salvação nesse naufrágio de desconfiança”, oferecendo a promessa de reconstruir o vínculo entre cidadãos e política – promessa que, contudo, nem sempre se concretiza. A vulnerabilidade aumenta quando jovens carecem de formação crítica, tornando-se mais suscetíveis a conteúdos distorcidos e à dificuldade de diferenciar fontes confiáveis de narrativas manipuladas. O risco, portanto, não reside simplesmente no acesso amplo à informação, mas na capacidade interpretativa necessária para compreendê-la e avaliá-la de maneira autônoma e responsável (Innerarity, 2017).

Nesse cenário, a alfabetização midiática deve integrar de forma essencial o conceito contemporâneo de educação cívica. Um sujeito verdadeiramente crítico precisa ser preparado para analisar narrativas políticas, compreender estratégias discursivas e reconhecer interesses subjacentes. Bobbio (2004) enfatiza que a democracia não prospera onde a formação das opiniões depende exclusivamente de estímulos externos; é indispensável que o indivíduo desenvolva sua própria capacidade de raciocínio, exercendo autonomia intelectual diante do fluxo informacional que o cerca. A superação da ignorância política exige políticas públicas que articulem educação, comunica-

ção e participação social. Programas institucionais de formação para a democracia podem fortalecer o vínculo entre cidadão e Estado ao promover experiências concretas de envolvimento cívico. Tais iniciativas podem incluir debates orientados, fóruns de deliberação, simulações legislativas e projetos comunitários, sempre com o propósito central de aproximar a população das práticas reais de decisão e estimular a compreensão do funcionamento das instituições.

Bobbio (1986) destaca que a democracia exige vigilância permanente sobre o exercício do poder, o que pressupõe cidadãos capazes de fiscalizar, questionar e denunciar arbitrariedades. A ignorância política, ao contrário, funciona como mecanismo de blindagem do poder invisível, aquele que opera nos bastidores e escapa ao escrutínio público. Nesse sentido, a educação cívica torna-se instrumento central de fortalecimento do controle democrático. Além disso, uma cultura política crítica contribui para o enfrentamento do clientelismo. Quando o voto é guiado por interesses imediatos, ele se dissocia de sua função pública e emancipatória. A lógica da troca de favores converte o eleitor em dependente e o representante em gestor de interesses particulares. A educação cidadã, ao recuperar o sentido moral e coletivo do processo eleitoral, atua como antídoto contra essa dinâmica, reafirmando o voto como expressão de autonomia e de compromisso com o bem comum (Innerarity, 2017).

Em uma sociedade bem informada, práticas clientelistas encontram resistência, pois o eleitor passa a reconhecer essas ações como prejudiciais ao interesse coletivo. A educação cívica favorece o desenvolvimento de consciência histórica, permitindo compreender como as decisões presentes impactam o futuro social. Dessa forma, o cidadão deixa de atuar apenas em busca de benefícios imediatos e adota uma postura orientada ao bem comum, representando

um avanço ético e democrático. Uma democracia sólida exige não apenas participação, mas participação qualificada. A qualidade democrática pode ser medida pelo grau de autonomia intelectual dos seus cidadãos. Uma sociedade que vota sem compreender minimamente as consequências de suas escolhas não exerce cidadania plena, limitando-se a cumprir uma obrigação formal. Nesse contexto, a educação crítica transforma o voto em um ato de responsabilidade e reflexão consciente (Bobbio, 1986; 2004; Innerarity, 2017).

O fortalecimento da educação cívica também contribui significativamente para a redução da apatia política. Quando o cidadão compreende a importância e o impacto de sua participação, desenvolve um vínculo moral com a vida pública. A apatia tende a se manifestar em contextos de desinformação ou de descrença institucional; a formação cidadã, ao contrário, resgata no indivíduo o sentimento de pertencimento. Norberto Bobbio (2004) alerta que a ausência de educação política compromete a plena realização da democracia representativa. A incapacidade de compreender o processo político impede que o cidadão formule juízos críticos sobre seus representantes. Dessa forma, a renovação política torna-se fruto do acaso, e não de reflexão consciente, fragilizando o sistema diante de escolhas guiadas por interesses imediatistas e contingentes.

Uma educação cidadã adequada inclui também a compreensão da divisão de poderes e dos limites institucionais. Quando o eleitor desconhece essas estruturas, tende a depositar expectativas irreais sobre os governantes, gerando frustração e desilusão política, que podem alimentar discursos antidemocráticos. Além disso, a educação cívica deve valorizar a pluralidade, pois a democracia se sustenta no reconhecimento da diversidade ideológica, cultural e social (Bobbio, 1986; 2004). A formação crítica exige, então, habilidades

de diálogo e tolerância, prevenindo radicalismos que comprometam a convivência democrática. Nesse sentido, o cidadão precisa ser socialmente preparado para argumentar e defender suas posições sem deslegitimar o outro.

A democracia não elimina os conflitos sociais, mas oferece mecanismos civilizados para sua resolução (Bobbio, 1986). A educação política deve preparar o cidadão para lidar com divergências de forma racional e ética, reconhecendo que o debate construtivo é a base da convivência democrática. Quando a sociedade abandona o diálogo em favor do antagonismo, abre-se espaço para práticas autoritárias; nesse sentido, educar para o diálogo é educar para a própria democracia. Outro aspecto relevante é a compreensão do papel das instituições de controle, como o Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Quando o cidadão desconhece sua existência ou função, sua capacidade de fiscalização se limita. A educação cívica amplia a legitimidade e o alcance dessas instituições e, conseqüentemente, fortalece a *accountability* democrática (Bobbio, 1986).

Também é fundamental integrar a educação cívica ao contexto tecnológico contemporâneo. As decisões políticas são cada vez mais influenciadas por fluxos digitais, campanhas virtuais e algoritmos, tornando a literacia digital um componente indispensável da cidadania atual. Embora Norberto Bobbio não tenha vivenciado essa era, seu conceito de “poder invisível” aplica-se integralmente às plataformas digitais (1986; 2004). A juventude, em particular, precisa ser preparada para compreender seu papel transformador nas esferas política e institucional. A alienação juvenil aumenta o risco de perpetuação de modelos políticos desgastados, enquanto jovens bem formados podem se tornar agentes de renovação e reforma. Torna-se, portanto, essencial construir pontes entre educação, política e prota-

gonismo social, promovendo cidadania crítica e engajada.

A consolidação da educação cívica exige políticas públicas contínuas, e não ações pontuais ou episódicas. Programas esporádicos geram apenas sensibilização momentânea, sem assegurar a maturidade política necessária. É fundamental que o ensino de cidadania seja estruturado e progressivo, acompanhando o desenvolvimento cognitivo dos estudantes. A democracia não se fortalece por campanhas isoladas, mas por uma formação constante e sistemática (Innerarity, 2017). Essas políticas devem ser acompanhadas de participação social ativa e de metodologias práticas. Projetos escolares que promovem assembleias, conselhos estudantis e debates públicos favorecem a vivência democrática, aproximando o estudante da realidade política concreta. Mas, o conhecimento só se transforma em ação quando experimentado; a democracia, portanto, aprende-se praticando cidadania ativa.

Em síntese, a educação cívica constitui condição indispensável para a efetiva liberdade política, ao assegurar autonomia, criticidade e capacidade de decisão consciente. Bobbio (2004) enfatiza que o futuro da democracia depende da ampliação da participação qualificada. Sem uma base formativa sólida, a democracia se reduz a um ritual eleitoral vazio e vulnerável. Portanto, investir na formação cidadã é, simultaneamente, investir na preservação e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Diante dos desafios contemporâneos, é imprescindível reconhecer a educação cívica como eixo estratégico para o fortalecimento da democracia brasileira. Somente cidadãos conscientes, informados e comprometidos com o bem comum podem assegurar a vitalidade do regime representativo. A democracia não sobrevive na ignorância; ela floresce na consciência coletiva. Assim, é por meio da educação crítica que

o ideal democrático deixa de ser mera promessa e se transforma em realidade concreta.

4 DA DEMOCRACIA IDEAL À REALIDADE COMPLEXA: UMA ANÁLISE JURÍDICA SOBRE O RISCO DO VOTO CLIENTELISTA NO BRASIL

A democracia, idealmente concebida como um regime em que o poder emana do povo e as decisões políticas refletem interesses coletivos, enfrenta, na prática, desafios significativos que comprometem sua efetividade. No Brasil, a persistência de práticas clientelistas no processo eleitoral revela uma tensão entre o princípio da soberania popular e a realidade cotidiana do exercício do voto. Esse fenômeno, marcado pela troca de favores e pela influência de interesses particulares sobre escolhas eleitorais, não apenas fragiliza a representatividade, mas também compromete a legitimidade das instituições democráticas. Diante desse cenário, torna-se necessário analisar, sob a perspectiva jurídica, os riscos que o voto clientelista impõe à consolidação de uma democracia sólida, participativa e alinhada aos princípios constitucionais.

No contexto brasileiro, o fenômeno do voto clientelista evidencia a transformação do ato eleitoral de instrumento de participação consciente em mecanismo de troca imediata. Como observa Bobbio, “Na sociedade de massa o voto de opinião está se tornando sempre mais raro [...] Está aumentando, ao contrário, o voto de permuta, à medida em que os eleitores se tornam mais maliciosos e os partidos mais hábeis” (Bobbio, 1986, p. 139). Essa dinâmica compromete a função deliberativa do voto e fortalece relações de dependência entre eleitores e representantes, tornando o processo eleitoral vulnerável a interesses particulares em detrimento do bem coletivo. Assim, com-

preender o voto clientelista como fenômeno social e jurídico é essencial para avaliar os riscos que ele impõe à representatividade, à legitimidade institucional e à consolidação de uma democracia efetiva.

Pode-se notar que o fenômeno contemporâneo do voto de permuta não surge de modo isolado ele dialoga diretamente com elementos estruturais da formação social brasileira. A análise de Sérgio Buarque de Holanda (2015) sobre o “homem cordial” e o patrimonialismo evidencia como a histórica confusão entre o público e o privado criou terreno fértil para práticas clientelistas. Nesse contexto, vínculos pessoais, expectativas particulares e relações de favor frequentemente se sobrepõem ao compromisso com projetos coletivos. Assim, quando o voto passa a funcionar como moeda de troca, revela-se a persistência dessa herança cultural marcada pelo personalismo político, que fragiliza a ideia de representação e se distancia do ideal democrático de escolha racional orientada ao bem comum.

Bobbio (1986, p. 129) observa que “fala-se de voto de permuta em oposição ao tradicional voto de opinião, como se o voto fosse também ele uma mercadoria que se compra pagando [...] um preço cuja importância o homem político [...] arranca dos recursos públicos de que pode dispor ou de que faz acreditar dispor”. Esse fenômeno evidencia como práticas clientelistas transformam o voto em instrumento de troca imediata, corroendo seu caráter deliberativo e sua função ética na democracia. Tal constatação reforça a compreensão de que a democracia não é um estado final, mas uma construção permanente, sempre em disputa. Aproxima-se, assim, da ideia de democracia como “método”, sustentada na possibilidade de escolhas coletivas livres e conscientes. Sem educação cidadã, o indivíduo não reconhece sua posição enquanto agente político autônomo, tornando-se vulnerável ao poder invisível que atua nos bastidores, conforme

alerta Bobbio (1986). Desse modo, a ausência de formação crítica fortalece estruturas silenciosas de dominação, comprometendo a efetividade da representação e a própria consolidação democrática.

No contexto das democracias modernas, verifica-se uma mudança significativa no comportamento dos eleitores: O voto baseado em convicções e opiniões racionais tende a ser substituído por escolhas orientadas por interesses imediatos ou vantagens pessoais. Essa transformação transcende a esfera moral e configura uma alteração profunda na dinâmica entre partidos e eleitores, marcada por trocas de favores, expectativas individuais e interesses específicos que passam a influenciar decisivamente o processo de tomada de decisão política. Como consequência, a relação entre cidadão e representação política se enfraquece, reduzindo a participação crítica e aumentando a vulnerabilidade da democracia a práticas clientelistas e estratégias eleitorais instrumentalizadas.

À luz do ordenamento constitucional brasileiro, tal distorção no exercício do voto revela-se incompatível com o modelo democrático consagrado no artigo 14, caput, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...]”. Ao garantir a liberdade e a autonomia do eleitor, o texto constitucional assegura que a manifestação política deve ocorrer de forma consciente, livre de pressões, vantagens ou condicionamentos externos. O voto de permuta, entretanto, rompe esse ideal ao transformar a escolha eleitoral em moeda de troca, corroendo a essência do direito político fundamental. Quando a decisão do eleitor é orientada por benefícios individuais em detrimento do interesse público, há evidente violação da soberania popular, comprometendo a legitimidade do processo representativo e

distanciando a prática política do modelo democrático constitucional.

O voto de permuta, conforme observa Bobbio (1986), surge quando o eleitor deixa de orientar sua escolha com base em opiniões, ideologias ou projetos coletivos, passando a considerar apenas os *ouputs*, ou seja, os benefícios materiais que poderá receber como “recompensa” eleitoral. Nessa lógica, o voto transforma-se em moeda de troca, distorcendo profundamente a função representativa. Em vez de expressar a soberania cidadã, converte-se em instrumento de barganha individual. Embora Bobbio tenha analisado o fenômeno a partir da realidade italiana, ele encontra correspondência direta no contexto político brasileiro, sobretudo em regiões marcadas por vulnerabilidade social e desigualdade econômica. A prática do chamado “voto de troca”, amplamente identificada no país, aproxima-se do voto de permuta ao estabelecer relações clientelistas baseadas em dependência e favores. Trata-se, portanto, de uma problemática de alcance universal, capaz de comprometer a integridade e a legitimidade das democracias representativas.

Outrossim, Bobbio (1986, p. 139) enfatiza que o voto de permuta se torna predominante quando os partidos se transformam em grupos de pressão, articulando políticas públicas não em função do bem comum, mas visando à obtenção de consenso eleitoral por meio da distribuição seletiva de vantagens. Essa lógica se manifesta claramente no Brasil, quando partidos ou candidatos utilizam recursos públicos ou promessas particulares para captar votos, esvaziando o sentido programático da política. Nesse contexto, Bobbio (1986, p. 143) recorre à metáfora do “mercado político”, em que a relação entre eleitor e representante se configura como um contrato bilateral, baseado na troca entre voto e benefício. O eleitor oferece sua parcela de legitimidade ao sistema por meio do voto, enquanto o candidato,

em contrapartida, promete vantagens ou benefícios específicos. Essa dinâmica evidencia os riscos de degradação dessa relação: em vez de constituir um espaço de deliberação e negociação racional em prol do interesse coletivo, a política se reduz a uma lógica utilitarista, comprometendo a função ética e representativa do sistema democrático.

Além disso, essa lógica reforça práticas clientelistas e personalistas, corroendo a confiança nas instituições e reduzindo a participação cidadã a um cálculo de benefícios imediatos. Esse tipo de vínculo desvirtua o sentido da representação democrática, comprometendo a capacidade do sistema político de responder de forma equânime e legítima às demandas sociais. Segundo Bobbio (1986), a própria noção de contrato político é distorcida quando passa a operar não em termos de direitos e deveres coletivos, mas como uma relação de prestação e contraprestação individualizada. O que deveria ser um compromisso com o interesse público transforma-se em moeda de troca, caracterizando o chamado voto orientado a resultados pessoais, ou, em termos mais gerais, o voto clientelar.

Bobbio (1986, p. 140-141) destaca que o voto clientelista contribui para a “degradação dos costumes públicos”, ao substituir opiniões e ideias por interesses particulares. Essa erosão moral não afeta apenas o processo eleitoral, mas compromete a confiança no sistema representativo como um todo. Quando o eleitor busca favores em vez de exercer juízo crítico, abdica de sua função de fiscal do poder, enfraquecendo o controle democrático. A análise de Bobbio encontra correspondência direta no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente com a promulgação da Lei nº. 9.840/1999, marco histórico no combate à compra de votos. A legislação estabelece sanções rigorosas para candidatos que ofereçam bens, dinheiro ou promessas em troca de votos, configurando uma resposta normativa a um proble-

ma estrutural que Bobbio já havia diagnosticado em termos teóricos.

A Lei nº 9.840/1999 reconhece que a compra de votos viola a essência da soberania popular, ao impedir que o eleitor exerça sua liberdade de escolha de forma plena. Ao criminalizar tais práticas, o legislador busca proteger a democracia de mecanismos clientelistas que transformam o voto em mera mercadoria. Tal proteção jurídica dialoga diretamente com a interpretação de Bobbio (1986) sobre a necessidade de defender as regras do jogo democrático. No âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS), a legislação assume papel fundamental, orientando ações educativas, fiscalizatórias e punitivas destinadas a coibir práticas de permuta eleitoral. Ao atuar como guardião do processo eleitoral, a Justiça Eleitoral incorpora a missão de impedir que a lógica do “mercado político” descrita por Bobbio (1986) comprometa a legitimidade e a integridade das eleições.

Bobbio (1986, p. 142) também alerta que o voto de permuta prospera em contextos de déficit de educação política e fragilidade institucional, nos quais eleitores desinformados tornam-se mais suscetíveis à troca de favores. Essa constatação reforça a necessidade de programas permanentes de educação para a cidadania, especialmente em regiões periféricas, onde o clientelismo encontra terreno fértil. Assim, o combate ao voto de permuta não pode se restringir à repressão jurídica; deve englobar iniciativas educativas que formem cidadãos capazes de compreender a dimensão histórica e social de seu voto. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral brasileira tem avançado por meio de campanhas de conscientização e programas como o “Eleitor do Futuro”, que aproximam os jovens da vivência democrática e estimulam a formação de uma cidadania crítica e participativa.

Outro ponto relevante é que o voto clientelista distorce a

concepção de representação, ao levar parlamentares a priorizarem grupos específicos que garantiram sua eleição (Bobbio, 1986). Essa lógica compromete a universalidade das políticas públicas, pois o representante deixa de atuar como agente do bem comum e passa a gerir interesses privados. No Brasil, tal distorção se manifesta na execução de obras, na distribuição seletiva de benefícios sociais ou na intermediação de cargos e serviços em troca de apoio eleitoral. A Lei nº. 9.840/1999 busca romper com esse ciclo, proibindo expressamente a oferta de qualquer benefício pessoal, direto ou indireto, em troca de votos. Dessa forma, a legislação constitui um instrumento essencial para aproximar a prática política do ideal democrático, fortalecendo, portanto, a equidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Notadamente, o voto de permuta é alimentado tanto pela “malícia crescente dos eleitores” quanto pela “habilidade dos partidos” em converter favores em votos (Bobbio, 1986, p. 139). Essa dinâmica evidencia que o clientelismo não é um fenômeno unilateral, mas uma relação de cumplicidade entre eleitores e representantes, o que torna seu enfrentamento dependente de mudanças culturais e institucionais simultâneas. Além disso, o voto clientelista gera um efeito particularmente perverso, qual seja, impede a renovação política. Ao fidelizar eleitores por meio de interesses estritamente particulares, grupos tradicionais se perpetuam no poder e bloqueiam o surgimento de novas lideranças. Nessa perspectiva, a distância entre a democracia ideal e a democracia real torna-se ainda mais evidente, à medida que práticas clientelistas se naturalizam, corroendo a dimensão pública do voto e fragilizando a legitimidade do sistema representativo (Tosi, 2016).

Nesse sentido, a Lei nº. 9.840/1999 vai além de um simples instrumento jurídico, representando uma tentativa de resgatar a

cidadania como base da representação política. Embora não elimine a complexidade do voto de permuta, a lei fornece mecanismos concretos para coibir práticas que fragilizam a legitimidade das eleições e violam o princípio da isonomia entre candidatos. A democracia real é marcada por tensões e contradições, e cabe às instituições reduzir a distância entre o ideal democrático e a prática cotidiana. O combate ao voto de permuta no Brasil expressa essa busca por aprimoramento institucional, reconhecendo que a democracia só se mantém sólida quando acompanhada de regras claras, fiscalização rigorosa e mecanismos que assegurem o exercício consciente da cidadania.

O desafio, contudo, permanece: a mera existência da lei não garante sua efetividade; é preciso que a sociedade compreenda seu propósito e ativamente denuncie práticas ilícitas. Como ressalta Bobbio (1986), o futuro da democracia depende de uma cidadania vigilante, capaz de identificar e rejeitar mecanismos que distorcem o processo eleitoral. Sem essa vigilância, a democracia corre o risco de se reduzir a um ritual formal desprovido de legitimidade. Em síntese, o voto de permuta constitui uma ameaça concreta à integridade democrática, ao transformar o voto em mercadoria e fragilizar o vínculo entre sociedade e instituições. Assim, Bobbio oferece um diagnóstico teórico, a Lei nº 9.840/1999 fornece a resposta jurídica, e os Tribunais Eleitorais brasileiros atuam como protagonistas na execução desse arcabouço. O fortalecimento da democracia brasileira depende, portanto, do reconhecimento desse fenômeno e de seu enfrentamento por meio da educação, da fiscalização e da participação cidadã ativa e conscientemente responsável.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a crise de representatividade e o desinteresse eleitoral não são fenômenos isolados, mas resultado de um processo histórico marcado pela fragilidade da educação política, pela persistência de práticas clientelistas e pelo distanciamento progressivo entre Estado e sociedade. Nesse contexto, os desafios enfrentados pela democracia brasileira ultrapassam a dimensão estritamente eleitoral, alcançando a própria construção da cidadania, entendida como participação consciente, crítica e efetiva na definição dos rumos da vida pública.

Com efeito, a investigação demonstrou que a ausência de uma formação cidadã sólida favorece a naturalização de comportamentos apáticos e fortalece dinâmicas políticas distorcidas, como o voto de permuta. Em primeiro lugar, a falta de compreensão sobre o funcionamento das instituições limita a capacidade do eleitor de avaliar criticamente propostas, candidatos e práticas políticas. Em seguida, quando o indivíduo não se percebe como parte integrante do processo democrático, sua participação tende a se enfraquecer, tornando-se mais vulnerável à desinformação. Esse panorama abre espaço para a reprodução de estratégias clientelistas que, de forma recorrente, têm marcado a trajetória política nacional e comprometido a qualidade da representação democrática.

Evidenciou-se também que a juventude, embora detenha um expressivo potencial transformador, é o grupo mais impactado pelo distanciamento político. A carência de políticas públicas voltadas à educação cívica, somada à crescente descrença nas instituições, tem resultado em uma geração que observa a política com desconfiança e desânimo. Esse afastamento não apenas fragiliza a participação de jovens no presente, mas também representa um risco significativo para

a continuidade e renovação da democracia, cuja vitalidade depende do engajamento das novas gerações para se fortalecer e se reinventar ao longo do tempo.

Nesse sentido, o estudo analítico empreendido permitiu responder o problema de pesquisa inicialmente levantado, ao demonstrar que os referidos fatores se entrelaçam na produção de uma participação política fragilizada, suscetível à apatia e à desconfiança institucional. Os objetivos propostos foram plenamente alcançados por meio da aplicação do método científico dedutivo, que possibilitou partir de premissas gerais para compreender, de forma lógica e consistente, as dinâmicas específicas que caracterizam o cenário democrático brasileiro, com aprofundamento teórico embasado na obra de Norberto Bobbio.

Ao mesmo tempo, verificou-se que a consolidação de uma cultura democrática depende diretamente de esforços institucionais direcionados à formação crítica dos cidadãos. A atuação da Justiça Eleitoral, por meio de campanhas educativas e de ações voltadas ao combate ao clientelismo, evidencia que é possível criar mecanismos capazes de aproximar o eleitor das práticas políticas e de fortalecer a integridade do processo eleitoral. Contudo, essas iniciativas ainda carecem de articulação com políticas estruturais de educação e participação social, sem as quais seus efeitos tendem a permanecer limitados e descontínuos.

O fortalecimento da democracia exige mais do que reformas legais ou ajustes institucionais; requer um compromisso efetivo e contínuo com a educação política em todas as suas dimensões – escolar, comunitária, digital e institucional. Apenas uma sociedade informada, crítica e consciente é capaz de resistir às práticas que corroem a representatividade, de enfrentar discursos simplificadores e polari-

zadores, bem como de reivindicar políticas públicas verdadeiramente alinhadas ao interesse coletivo. Nesse sentido, a superação da apatia política não se restringe à ampliação de mecanismos formais de participação, mas implica uma transformação cultural profunda, sustentada no diálogo, na transparência e no engajamento cívico permanente. Trata-se, portanto, de construir uma cultura democrática que reconheça os cidadãos como protagonistas e que esteja preparada para renovar práticas e valores à medida que a sociedade se transforma.

Por fim, conclui-se que o futuro da democracia brasileira depende, sobretudo, da capacidade de reconstruir o vínculo entre governantes e governados, resgatando o sentido coletivo da política e reafirmando o valor do voto como instrumento de participação, controle social e emancipação cidadã. O enfrentamento do clientelismo, a promoção contínua da educação cívica e o incentivo ao protagonismo juvenil configuram pilares indispensáveis para a consolidação de um modelo democrático mais justo, inclusivo e coerente com os princípios republicanos. Assim, cabe à sociedade e às instituições transformar a crise atual em uma oportunidade de renovação da democracia, fortalecendo a confiança pública, aprimorando a qualidade da representação e reafirmando o compromisso com o Estado de Direito.

REFERENCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: GEN LTC, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2025.

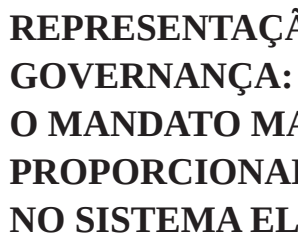
BRASIL. **Lei nº. 9.840, de 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9840.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; BEDIN, Gilmar Antonio; LEVES, Aline Michele Pedron. **Democracia, globalização e normatividade jurídica: a relativização da soberania e a eficácia dos direitos fundamentais**. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 14, n. 2, e32548, maio./ago. 2019. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369432548>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/32548>. Acesso em: 19 nov. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia**. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. TOSI, Giuseppe. **10 lições sobre Bobbio**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.



**REPRESENTAÇÃO E
GOVERNANÇA: A TENSÃO ENTRE
O MANDATO MAJORITÁRIO E A
PROPORCIONALIDADE LEGISLATIVA
NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

***REPRESENTATION AND GOVERNANCE:
THE TENSION BETWEEN
MAJORITARIAN MANDATES AND
LEGISLATIVE PROPORTIONALITY IN
THE BRAZILIAN ELECTORAL SYSTEM***

Eufrasio Melo

RESUMO: O sistema eleitoral brasileiro articula dois regimes de representação distintos: o modelo majoritário, responsável pela escolha dos titulares do Poder Executivo, e a representação proporcional, que estrutura a composição do Poder Legislativo. Essa combinação produz lógicas de legitimação assimétricas e condiciona a formação da vontade política. O presente artigo examina de que maneira essa disparidade influencia a governança democrática, especialmente no que se refere à execução do plano de governo e à efetividade das políticas públicas. A análise demonstra que a convivência entre um Executivo de mandato unificado e um Legislativo plural e fragmentado gera tensões decisórias que exigem mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional. Assim, o presidencialismo de coalizão emerge não como anomalia, mas como consequência funcional do arranjo eleitoral e partidário brasileiro. A partir da literatura especializada e do exame das competências constitucionais, sustenta-se que a proporcionalidade legislativa condiciona a estabilidade das coalizões, a formação da agenda governamental e o ritmo de produção normativa. Conclui-se que a harmonização entre unidade decisória e pluralidade representativa é essencial para a governabilidade e para o funcionamento adequado do sistema democrático no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Eleitoral; Representação Política; Proporcionalidade; Governança; Presidencialismo de Coalizão.

ABSTRACT: The Brazilian electoral system combines two distinct models of political representation: the majoritarian framework used to elect the Executive and the proportional representation underpinning the composition of the Legislative branch. This institutional arrangement produces asymmetric logics of political legitimacy and directly shapes the decision-making process. This article examines how such disparity influences democratic governance, particularly regarding the implementation of government plans and the effectiveness of public policies. The analysis demonstrates that the coexistence of a unifying Executive mandate with a plural and fragmented Legislature generates structural tensions that require ongoing mechanisms of inter-institutional coordination. In this context, presidential coalition-building emerges not as an institutional anomaly

but as a functional consequence of Brazil's electoral and party architecture. Drawing on specialized literature and the constitutional distribution of powers, the study argues that proportional representation conditions coalition stability, shapes the governmental agenda, and affects the pace of legislative production. It concludes that achieving balance between decisional unity and representative plurality is essential for governability and for the proper functioning of Brazil's democratic system.

KEYWORDS: Electoral System; Political Representation; Proportionality; Governance; Coalition Presidentialism.

1 INTRODUÇÃO

O sistema eleitoral brasileiro articula dois regimes de representação distintos que coexistem em permanente tensão: o modelo majoritário, responsável pela escolha dos titulares do Poder Executivo, e o sistema proporcional, que estrutura a composição do Poder Legislativo. Essa convivência produz lógicas de legitimação assimétricas. De um lado, o Executivo emerge de um mandato unificado, baseado na noção de vontade comum e orientado à implementação de um programa de governo. De outro, o Legislativo traduz a pluralidade política e social do país, distribuindo cadeiras segundo o desempenho partidário e refletindo a diversidade das preferências do eleitorado. Essa assimetria estrutural condiciona a formação da vontade política e influencia o processo decisório em todas as suas fases.

No contexto brasileiro, a conjugação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional intensifica essa dinâmica, exigindo mecanismos permanentes de coordenação entre os Poderes. A governabilidade torna-se dependente da capacidade do Executivo de construir e manter coalizões legislativas capazes de sustentar sua agenda. Assim, o chamado “presidencialismo de coalizão” não expressa uma anomalia institucional, mas uma consequência funcional do arranjo eleitoral e partidário. A necessidade de pactuação contínua amplia os custos decisórios, afeta o ritmo de implementação de políticas públicas e pode gerar descompasso entre o plano de governo legitimado pelo voto e sua execução concreta.

É nesse contexto que se insere a pergunta de pesquisa que orienta o presente estudo: de que maneira a disparidade na base de representação entre o Executivo, eleito pelo modelo majoritário, e o Legislativo, estruturado pelo sistema proporcional, influencia a execução do plano de governo e a efetividade das políticas públicas

no Brasil? A investigação parte da premissa de que a interação entre essas duas lógicas de representação produz efeitos institucionais mensuráveis, condiciona a formulação da agenda governamental e determina os limites da ação estatal.

O objetivo geral do artigo é analisar como essa assimetria estrutural impacta a governança democrática brasileira. Para isso, o estudo examina: (1) os fundamentos teóricos e institucionais dos modelos majoritário e proporcional; (2) o modo como a interdependência de competências entre Executivo e Legislativo molda a formação de coalizões; e (3) as consequências práticas desse arranjo para a estabilidade política e para a implementação de políticas públicas. A partir desse percurso analítico, busca-se demonstrar que a compatibilização entre unidade decisória e pluralidade representativa é elemento central para compreender o funcionamento do sistema político brasileiro contemporâneo.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DA ARQUITETURA ELEITORAL BRASILEIRA

O sistema eleitoral brasileiro assenta-se na convivência entre dois regimes distintos de legitimação política: o modelo majoritário, que orienta a escolha dos titulares do Poder Executivo, e o sistema proporcional, que estrutura a composição do Poder Legislativo. Enquanto o primeiro tende à agregação da vontade coletiva em torno de um projeto centralizado, o segundo reflete a pluralidade social, fragmentando institucionalmente as preferências dos eleitores. Essa dualidade, destacada por Cupello (2023) e por Barreiros Neto e Santiago (2021) como traço característico da engenharia constitucional brasileira, não constitui apenas um expediente técnico, mas

elemento orgânico do equilíbrio entre unidade decisória e diversidade representativa.

A teoria política clássica fornece bases importantes para compreender esse arranjo institucional. Montesquieu (1996) via na repartição de funções entre órgãos diversos um dispositivo necessário para evitar a concentração do poder. Tocqueville (2005), ao examinar a experiência norte-americana, considerava essencial que a pluralidade social fosse incorporada aos processos deliberativos, de modo a impedir que a vontade majoritária se tornasse tirânica. Dicey (1915), por sua vez, vinculava a ideia de Estado de Direito a mecanismos institucionais capazes de conter impulsos hegemônicos e submeter decisões políticas a controles estruturais. Essas concepções históricas ajudam a esclarecer por que sistemas constitucionais modernos combinam instrumentos de decisão unificada com dispositivos que garantem a expressão da diversidade política.

No contexto contemporâneo, essa tensão se intensifica. A teoria dos sistemas de Luhmann (2016) descreve as sociedades modernas como estruturas altamente diferenciadas, compostas por subsistemas que operam com códigos e racionalidades próprios. No campo jurídico e político brasileiro, Gonçalves (2013) retoma essa análise ao observar que a pluralidade social, refletida em expectativas heterogêneas e em múltiplas formas de atuação coletiva, exige arranjos institucionais capazes de articular decisões mesmo em ambientes de complexidade crescente. Nessa perspectiva, a política não exerce controle direto sobre outros subsistemas — como direito, economia, mídia ou ciência — mas coordena expectativas, o que aumenta a necessidade de mecanismos institucionais de estabilização decisória (Luhmann, 2016). Paralelamente, reflexões como as de Bauman (2001), sobre a “liquidez” das relações sociais, e de Beck

(2011), sobre a “sociedade de risco”, indicam que identidades e preferências políticas tornam-se mais instáveis, afetando a previsibilidade e a coerência da representação democrática.

Nesse cenário, a governança estatal depende da capacidade de converter diversidade em decisões coletivas estáveis. A análise de Cupello (2023) destaca que o sistema eleitoral brasileiro incorpora múltiplas fontes de legitimidade, majoritária, proporcional, partidária e federativa, o que torna a coordenação entre Executivo e Legislativo não apenas desejável, mas estruturalmente necessária. A coexistência entre um mandato unificado e uma representação parlamentar fragmentada conduz necessariamente à formação de coalizões, arranjos interpartidários e pactos políticos, elementos centrais para o funcionamento do presidencialismo brasileiro e para a execução das políticas públicas. Assim, compreender essa dualidade representativa é condição essencial para analisar o desempenho institucional e os desafios contemporâneos da governança democrática.

3 A DISPARIDADE ESTRUTURAL ENTRE MANDATO MAJORITÁRIO E REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

A lógica majoritária que fundamenta a escolha dos titulares do Poder Executivo baseia-se na premissa de que o governante eleito deve expressar a vontade agregada do corpo político. Trata-se de um mandato que pressupõe unidade decisória, direção política definida e responsabilidade concentrada, elementos essenciais para a implementação de políticas públicas e para a continuidade administrativa. No modelo brasileiro, essa legitimidade reforçada pela eleição direta confere ao Executivo a autoridade para conduzir um programa de governo previamente apresentado ao eleitorado, conferindo-lhe um sentido de “projeto unificado” que se estende ao longo do mandato (CUPPELLO, 2023).

Em contraste, a representação proporcional que estrutura o Legislativo opera segundo lógica distinta. O Parlamento não deriva de uma vontade unificada, mas da soma de múltiplas vontades seccionais que refletem a diversidade ideológica, sociopolítica e territorial da sociedade brasileira. Cada voto recebido pelos partidos e seus candidatos contribui para a composição das bancadas, que, por sua vez, expressam interesses plurais e muitas vezes conflitantes. Assim, enquanto o Executivo pretende realizar um programa coeso, o Legislativo encarna a heterogeneidade do eleitorado, funcionando como espaço de deliberação, disputa, barganha e acomodação de preferências divergentes (BARREIROS NETO; SANTIAGO, 2021).

Essa disparidade estrutural não é um fenômeno contingente, mas inerente ao próprio arranjo constitucional. Como observa Przeworski (2020), democracias modernas convivem com tensões permanentes entre decisões centralizadas e processos deliberativos plurais, sendo essa fricção parte do funcionamento normal das instituições políticas. No Brasil, a multiplicidade de partidos, a diversidade programática e a variação na força das bancadas legislativas tornam mais visível a distância entre o mandato unificado do Executivo e a composição plural do Parlamento. A heterogeneidade presente na Câmara dos Deputados e no Senado impõe uma dinâmica decisória marcada pela negociação e pela necessidade de construir consensos, ainda que mínimos, entre atores que representam interesses eleitorais, regionais e ideológicos distintos. Assim, mesmo Governos eleitos com expressiva votação popular precisam articular maiorias legislativas para viabilizar seus programas, evidenciando um desalinhamento estrutural entre a lógica de formação do Executivo e a do Legislativo.

A Constituição de 1988 reforça essa disparidade ao atribuir competências compartilhadas e interdependentes aos Poderes. A

produção normativa, a definição orçamentária, o controle das políticas públicas e a fiscalização dos atos do Executivo são todas funções que requerem cooperação institucional. Entretanto, a cooperação não ocorre de modo automático: ela deve ser construída politicamente, tendo como base a representação proporcional e a lógica partidária. É nesse contexto que emerge o presidencialismo de coalizão, não como anomalia institucional, mas como resposta estrutural à discrepância entre a legitimidade unificada do Executivo e a legitimidade plural do Parlamento (ABRANCHES, 1988; atualizado por BARREIROS NETO; SANTIAGO, 2021).

Essa diferença de origem dos mandatos também influencia a dinâmica do poder dentro das casas legislativas. Bancadas minoritárias podem bloquear pautas centrais, coalizões instáveis podem comprometer a implementação de políticas públicas, e a ausência de alinhamento programático entre partidos coligados pode gerar fragmentação decisória. Em muitos casos, a própria expectativa do eleitorado, que escolheu um Executivo para executar um projeto coeso, entra em choque com a realidade do sistema representativo, que dispersa a vontade popular de forma complexa e multifacetada. Essa tensão, longe de ser defeito, é expressão de uma democracia plural, mas exige mecanismos institucionais e políticos para que não se transforme em obstáculo permanente à governabilidade.

4 A INTERDEPENDÊNCIA DE COMPETÊNCIAS E ANECESSIDADE ESTRUTURAL DE COALIZÕES

A dinâmica institucional brasileira revela que a relação entre Executivo e Legislativo não é apenas contingente ou estratégica, mas estruturalmente condicionada pelas bases distintas de legitimação conferidas a cada Poder. A formação da vontade política, no

modelo constitucional brasileiro, é resultante da combinação de um Executivo eleito majoritariamente, cujo mandato se funda na noção de unidade decisória, com um Legislativo eleito por representação proporcional, orientado à plurivocidade e à fragmentação partidária. Esse arranjo gera, inevitavelmente, tensões de coordenação que demandam mecanismos permanentes de cooperação e acomodação entre atores institucionais.

A literatura comparada demonstra que sistemas proporcionais tendem a produzir maior diversidade partidária e pluralismo interno às arenas legislativas (Lijphart, 2012). Essa estrutura incentiva negociações contínuas, pois a governabilidade depende da capacidade de formar acordos entre partidos com distintas preferências programáticas. No presidencialismo brasileiro, esse quadro é intensificado pela inexistência de um vínculo automático entre maioria legislativa e governo, o que torna indispensável a construção de coalizões. Essa exigência não decorre de falhas do sistema, mas de seu próprio desenho institucional, como observa Abranches (1988), o “presidencialismo de coalizão” é consequência direta da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo proporcional.

A interdependência entre os Poderes também aparece claramente quando se observa a distribuição constitucional de competências. O Poder Executivo detém a iniciativa de políticas públicas e a execução orçamentária, mas depende do Legislativo para autorização normativa, aprovação de leis, controle orçamentário e sustentação política cotidiana. Em contrapartida, o Legislativo, embora plural e representativo de segmentos sociais diversos, depende do Executivo para a materialização concreta das políticas que formula ou aprova. Trata-se de um sistema que exige constante acoplamento recíproco.

A teoria dos sistemas sociais ajuda a compreender essas ten-

sões institucionais. Para Luhmann (2016), estruturas políticas operam como sistemas diferenciados que produzem decisões vinculantes para a coletividade, mas não controlam diretamente outros subsistemas, como direito, economia ou mídia. O que existe é coordenação por expectativas, em um ambiente estruturalmente complexo e contingente. Quanto maior a fragmentação legislativa, maior a necessidade de mecanismos de estabilização da decisão pública. A coalizão, portanto, não é mero arranjo contingencial, mas forma funcional de redução de complexidade.

O contexto sociopolítico contemporâneo adiciona novos desafios. Bauman (2001) descreve a modernidade líquida como um ambiente fluido, marcado pela instabilidade de identidades e pela volatilidade de preferências. Beck (2011), ao analisar a sociedade de risco, evidencia como as percepções de incerteza moldam o comportamento político e tornam mais difícil a manutenção de consensos duradouros. Essas transformações sociais repercutem diretamente na dinâmica institucional: aumentam a volatilidade eleitoral, reduzem a previsibilidade das coalizões e intensificam a distância entre expectativas do eleitorado e capacidade de entrega do sistema político.

Nesse cenário, o sistema eleitoral não apenas determina quem ocupa as cadeiras legislativas, mas também condiciona a própria forma como o Executivo formula sua agenda. A elaboração de um plano de governo, ao contrário do que a retórica majoritária poderia sugerir, não deriva exclusivamente da vontade unificada conferida pelo voto popular. A viabilidade desse plano depende da disposição de partidos legislativos, fragmentados, diversos e representativos de múltiplos segmentos sociais, em incorporá-lo ou renegociá-lo. Como observa Cupello (2023), a proporcionalidade tem impactos diretos na governança, pois define não apenas a composi-

ção das casas legislativas, mas também os incentivos que moldam o comportamento parlamentar.

Assim, o desenho institucional brasileiro produz um sistema em que o Executivo necessita estruturalmente do Legislativo; o Legislativo necessita do Executivo para materializar políticas; e ambos dependem de instrumentos capazes de reduzir a complexidade e garantir estabilidade decisória. A coalizão emerge, portanto, como mecanismo institucional que viabiliza a continuidade do governo em um ambiente caracterizado pela pluralidade de preferências e pela crescente instabilidade social. Não se trata de uma patologia, mas de um elemento funcional e inerente ao modelo democrático brasileiro.

5 A INFLUÊNCIA DA PROPORCIONALIDADE LEGISLATIVA SOBRE A AGENDA GOVERNAMENTAL

No sistema eleitoral brasileiro, a representação proporcional para o Legislativo não apenas define a composição das Câmaras, mas condiciona estruturalmente o processo de formulação e implementação das políticas públicas. A proporcionalidade, ao distribuir cadeiras segundo o desempenho partidário, institucionaliza a pluralidade e fragmenta a arena decisória, o que afeta diretamente a capacidade do Executivo de transformar seu programa de governo em agenda legislativa consolidada.

Como observa Cupello (2023), a proporcionalidade é elemento constitutivo do arranjo democrático brasileiro, e não mero detalhe procedimental: ela molda incentivos, comportamentos e dinâmicas de poder.

Nesse cenário, o Executivo, embora derive sua legitimidade de um mandato majoritário e unificado, não detém autonomia decisória plena. Seus objetivos programáticos precisam ser compatibili-

lizados com uma arena legislativa cujas preferências são múltiplas, concorrentes e, muitas vezes, divergentes. A elaboração da agenda legislativa passa, portanto, por um processo de filtragem: aquilo que o Executivo pretende implementar é constantemente reconfigurado mediante negociações com partidos, líderes e comissões, cada qual portador de demandas específicas e bases eleitorais heterogêneas.

A literatura institucional demonstra que a agenda governamental depende tanto da capacidade de coordenação do Executivo quanto da estrutura interna do Legislativo. Lijphart (2012) destaca que sistemas proporcionais tendem a reduzir a dominância do governo sobre o processo legislativo, ampliando o papel dos partidos e incentivando práticas consensuais. Em paralelo, Abranches (1988) já havia identificado que, no presidencialismo multipartidário, a efetividade do governo está diretamente vinculada à capacidade de montar coalizões sustentáveis, pois nenhum presidente controla sozinho a maioria necessária para aprovar suas iniciativas.

Além disso, a proporcionalidade não atua apenas na formação das maiorias parlamentares, mas também na definição das prioridades legislativas internas. A distribuição de cadeiras em comissões, a seleção de relatorias e a organização da pauta são influenciadas por critérios partidários e pela força relativa de cada grupo. Em um ambiente de fragmentação, até mesmo políticas inicialmente consensuais podem enfrentar barreiras procedimentais significativas. O Executivo, para navegar nesse sistema, precisa articular permanentemente apoio em múltiplas frentes, o que transforma a governança em um processo contínuo de negociação.

Esse quadro é intensificado pelo contexto sociopolítico contemporâneo. A volatilidade eleitoral descrita por Bauman (2001) e Beck (2011), marcada pela instabilidade das identidades e pela

percepção de risco constante, repercute sobre as preferências parlamentares: partidos adaptam posições, líderes redefinem estratégias e coalizões se tornam mais instáveis. A agenda governamental, por consequência, torna-se mais sensível às flutuações do ambiente político, exigindo flexibilidade e capacidade de gestão de incertezas. A governabilidade deixa de ser apenas uma questão de aritmética parlamentar e passa a envolver a administração de expectativas sociais dinâmicas.

Por fim, a proporcionalidade legislativa influencia não apenas quais políticas o governo conseguirá aprovar, mas também como essas políticas serão moldadas. A negociação com partidos heterogêneos frequentemente produz políticas híbridas, adaptadas e, por vezes, distantes do desenho original apresentado no plano de governo. O processo de formulação torna-se incremental, marcado por concessões sucessivas. A literatura do neoinstitucionalismo demonstra que esse fenômeno, longe de representar falha do sistema, decorre da necessidade funcional de compatibilizar preferências em ambientes de pluralismo intenso (Gonçalves, 2013; Luhmann, 2016).

Assim, a proporcionalidade legislativa atua como variável central na análise da governança brasileira. Ela condiciona a agenda governamental, influencia a estabilidade das coalizões e molda o processo de tomada de decisão, revelando que a tensão entre o mandato majoritário do Executivo e a pluralidade representada no Legislativo é elemento estrutural, e não contingente, do sistema político brasileiro.

6 CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS PARA A GOVERNANÇA E A EXECUÇÃO DO PLANO DE GOVERNO

A convivência entre um Executivo de mandato majoritário e um Legislativo estruturado pela proporcionalidade produz efeitos diretos e mensuráveis sobre a governança. Esses efeitos não são meramente abstratos ou teóricos: manifestam-se no cotidiano da administração pública, na implementação das políticas e na capacidade do Estado de responder às demandas sociais. A tensão entre unidade decisória e pluralidade representativa cria um ambiente institucional em que a execução do plano de governo depende de negociações permanentes, redes de cooperação e mecanismos de coordenação interinstitucional.

A primeira consequência prática é o caráter negociado da formulação de políticas públicas. Ainda que o plano de governo apresentado durante as eleições constitua promessa majoritária legitimada pelo voto popular, sua implementação real ocorre em ambiente fragmentado. Cada iniciativa legislativa precisa ser compatibilizada com preferências partidárias específicas, prioridades regionais e interesses setoriais. O resultado é que o programa originalmente concebido pelo Executivo quase nunca se materializa de forma linear: é submetido a ajustes, concessões e reconfigurações, refletindo a pluralidade incorporada pelo Legislativo proporcional.

Em segundo lugar, a necessidade estrutural de coalizões transforma a governabilidade em um processo contínuo, e não em um evento pontual. A coalizão não se esgota na nomeação de ministros ou líderes partidários: ela deve ser constantemente reafirmada, reconstruída e renegociada. Em contextos de alta fragmentação, os custos dessa coordenação aumentam, tanto em termos políticos quanto em termos administrativos. Cupello (2023) observa que a

fragmentação partidária intensifica a disputa por recursos, ministérios, relatorias e posições estratégicas, tornando a coalizão mais suscetível a rupturas. Isso significa que a estabilidade governamental depende não apenas da força eleitoral do Executivo, mas da sua capacidade de manter alianças em ambiente fluido e competitivo.

Outro efeito relevante recai sobre a tempo e eficiência da produção normativa. A proporcionalidade legislativa, ao ampliar o número de atores com poder de veto, formais ou informais, torna o processo decisório mais lento. Para Abranches (1988), essa complexidade é inerente ao presidencialismo multipartidário, no qual nenhum ator controla isoladamente a agenda. A necessidade de construir consenso para cada iniciativa, somada às disputas internas de comissões, faz com que políticas essenciais sejam retardadas ou descaracterizadas. Isso afeta diretamente a capacidade do Estado de responder a crises, implementar reformas estruturais ou dar sequência a políticas de longo prazo.

A terceira consequência prática refere-se ao descompasso entre expectativas sociais e capacidade decisória institucional. Em contextos de modernidade líquida (Bauman, 2001) e sociedade de risco (Beck, 2011), as demandas da população tornam-se mais imediatas, voláteis e sensíveis a mudanças conjunturais. No entanto, o sistema político brasileiro opera com mecanismos de decisão que, por sua natureza proporcional e consensual, são mais lentos e deliberativos. Esse descompasso gera tensões entre o eleitorado, que espera ação rápida do Executivo, e a realidade institucional, que exige negociação, tempo e pactuação entre múltiplos atores. O resultado é uma percepção recorrente de ineficiência do sistema político, ainda que essa “ineficiência” seja, paradoxalmente, consequência da própria busca por pluralidade e representação.

Por fim, a execução das políticas públicas torna-se dependente da capacidade do Executivo de construir acoplamentos estruturais com o Legislativo, no sentido descrito por Luhmann (2016). A política funciona como sistema que produz decisões vinculantes, mas depende de conectores, sejam eles coalizões, acordos, lideranças, coordenações, para estabilizar expectativas e gerar continuidade administrativa. Quando esses acoplamentos falham, as políticas se tornam instáveis, sujeitas a interrupções ou reversões, e a própria continuidade governamental fica fragilizada.

Assim, as consequências práticas da assimetria representacional no sistema eleitoral brasileiro revelam que a governança não pode ser compreendida apenas como atributo do Executivo, mas como produto da interação complexa entre instituições, partidos e preferências sociais. A efetividade do plano de governo depende da capacidade de compatibilizar essas lógicas distintas, majoritária e proporcional, em ambiente caracterizado pela pluralidade, volatilidade e crescente complexidade decisória.

7 SÍNTESE DOS ACHADOS E LIÇÕES EXTRAÍDAS DA ANÁLISE

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que a tensão estrutural entre o mandato majoritário do Executivo e a representação proporcional do Legislativo não constitui anomalia institucional, mas característica inerente ao desenho político brasileiro. Os sistemas de legitimação distintos produzem lógicas decisórias próprias, o que exige elevada capacidade de coordenação entre os Poderes para a efetivação das políticas públicas.

Verificou-se que a proporcionalidade legislativa desempenha papel central na definição da agenda governamental. Ela molda

o número de atores relevantes, condiciona a estabilidade das coalizões e influencia diretamente o grau de negociação necessário para a aprovação de projetos. A formação de coalizões, portanto, não é fenômeno excepcional, mas instrumento funcional de redução da complexidade política em um ambiente marcado por pluralidade representativa e fragmentação partidária.

A literatura sociopolítica contemporânea reforça que esse arranjo se desenvolve em contexto de crescente volatilidade social. A modernidade líquida (Bauman, 2001) e a sociedade de risco (Beck, 2011) criam expectativas mutáveis e elevam a demanda por respostas rápidas, ao passo que o sistema institucional brasileiro opera por mecanismos deliberativos mais lentos, baseados em pactuação e consenso. Isso acentua o descompasso entre o ritmo da sociedade e o tempo da política.

Identificou-se também que a interdependência entre Executivo e Legislativo é estrutural: nenhum dos dois Poderes possui capacidade autônoma de produzir, implementar e estabilizar políticas complexas sem mecanismos de acoplamento recíproco (Luhmann, 2016). A governabilidade, portanto, emerge da interação entre instituições e não da força eleitoral isolada de um único ator.

Por fim, constatou-se que a execução do plano de governo depende da capacidade de compatibilizar essas racionalidades distintas, a unidade decisória do Executivo e a pluralidade representativa do Legislativo, de forma contínua. A tensão entre esses elementos não fragiliza a democracia; ao contrário, revela seu funcionamento dinâmico em um sistema que busca equilibrar vontade comum e pluralidade social.

8 CONCLUSÃO

O presente estudo analisou de que maneira a disparidade entre as bases de representação do Poder Executivo, eleito pelo modelo majoritário, e do Poder Legislativo, estruturado segundo a lógica da proporcionalidade, influencia a execução do plano de governo e a efetividade das políticas públicas no Brasil. A investigação demonstrou que essa assimetria não configura anomalia institucional, mas elemento constitutivo do desenho democrático brasileiro, cujas implicações se revelam profundas para a governança.

Verificou-se que as lógicas de legitimação distintas criam racionalidades decisórias próprias: ao Executivo é conferido um mandato unificado, orientado pela noção de vontade comum; ao Legislativo, cabe traduzir a pluralidade social por meio da representação proporcional e partidária. Essa coexistência produtiva gera tensões inerentes ao processo decisório, exigindo mecanismos permanentes de cooperação e coordenação entre os Poderes. O presidencialismo de coalizão, nesse contexto, não é aberração, mas forma funcional de redução de complexidade institucional em ambiente de pluralidade representativa.

Concluiu-se também que a proporcionalidade legislativa desempenha papel determinante na formatação da agenda governamental, condicionando não apenas o conteúdo das políticas públicas, mas o ritmo e a viabilidade de sua implementação. A fragmentação partidária amplia o número de atores com poder de veto, influenciando a estabilidade das coalizões e tornando a produção normativa mais negociada, incremental e, por vezes, sujeita a ajustes distantes da formulação original do Executivo.

A análise revelou ainda que o contexto sociopolítico contemporâneo, marcado pela volatilidade identitária, pela fluidez das

preferências e pela crescente percepção de risco, intensifica o descompasso entre expectativas sociais e capacidade institucional de resposta. Em sociedades caracterizadas pela modernidade líquida (Bauman, 2001) e pela sociedade de risco (Beck, 2011), as exigências por ações rápidas contrastam com a natureza deliberativa e consensual inerente ao sistema político brasileiro.

Assim, a pergunta de pesquisa pode ser respondida nos seguintes termos: a disparidade entre o mandato majoritário do Executivo e a representação proporcional do Legislativo influencia decisivamente a governança, condicionando a capacidade do governo de implementar sua agenda e demandando altos níveis de negociação, coordenação e adaptação institucional. Longe de representar fragilidade, essa complexidade reflete o esforço democrático contínuo de compatibilizar unidade decisória e pluralidade representativa.

Por fim, os resultados sugerem que o aperfeiçoamento da governança não depende de reformas que eliminem a pluralidade, mas de mecanismos que fortaleçam a coordenação interinstitucional, aprimorem a transparência das negociações e tornem mais previsíveis os processos decisórios. O desafio central do modelo brasileiro não é superar a tensão entre unidade e pluralidade, mas administrá-la de maneira funcional e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

BAHIA, Claudio José Amaral; SILVA, Gabriel Bezerra da. **Da (im) possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 44–81, jul./dez. 2024. ISSN 1414-5146. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/handle/bdtse/13976>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BARREIROS NETO, Jaime; SANTIAGO, Marta Cristina Jesus (org.). **Direito Eleitoral e Democracia**. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, 2021. 1. ed. ISBN 978-65-87981-01-07. ISBN eletrônico 978-65-87981-02-4. Disponível em: https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/37714/mod_label/intro/LivroDIGITAL_%20DIREITO%20ELEITORAL%20e%20DEMOCRACIA.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: ht-

[tps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 nov. 2025.

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/l4737.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera dispositivos das Leis nº 9.096/1995, 9.504/1997 e 4.737/1965.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/L12034.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.096/1995, 9.504/1997 e a LC nº 64/1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera a legislação eleitoral.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13488.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, representações e condutas ilícitas.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre atos gerais do processo eleitoral.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-669-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.675, de 16 de dezembro de 2021. Estabelece o calendário eleitoral.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 30 nov. 2025.

COSTA, Benedito Antonio da. **Riscos sistêmicos ao estado de direito em ambiente de modernidade líquida e pós-verdade.** Revista Democrática, Cuiabá, v. 11, p. 153-177, 2024. ISSN: 2447-9403. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/handle/bdtse/13961>. Acesso em: 30 nov. 2025.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CUPELLO, Leonardo Pache de Faria. **Sistema Eleitoral Contemporâneo.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023. PDF. Dis-

ponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/18302/mod_resource/content/1/Sistema_Eleitoral_Contemporaneo__Portugues___1__Edicao___v3.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

ESTUDOS ELEITORAIS. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, v. 18, n. 2, jul./dez. 2024. ISSN 1414-5146. Disponível em: <https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais>. Acesso em: 30 nov. 2025.

GONÇALVES, Guilherme L. **Teoria dos Sistemas Sociais: Direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann.** São Paulo: Saraiva, 2013.

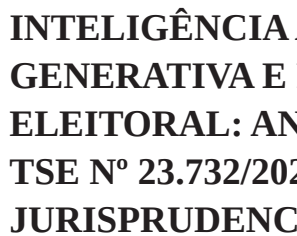
LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.** 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.

LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia.** São Paulo: Zahar, 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.



**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
GENERATIVA E PROCESSO
ELEITORAL: ANÁLISE DA RESOLUÇÃO
TSE Nº 23.732/2024 E CONSTRUÇÃO
JURISPRUDENCIAL BRASILEIRA**

***GENERATIVE ARTIFICIAL
INTELLIGENCE AND ELECTORAL
PROCESS: ANALYSIS OF TSE
RESOLUTION Nº 23.732/2024 AND
BRAZILIAN JURISPRUDENTIAL
DEVELOPMENT***

Jorge José Lawand

RESUMO: A emergência de tecnologias de inteligência artificial generativa, capazes de produzir conteúdos sintéticos hiper-realistas (deepfakes), representa desafio inédito à integridade dos processos eleitorais democráticos. Este artigo analisa a Resolução TSE nº 23.732/2024, primeiro marco regulatório brasileiro específico sobre o uso de IA em propaganda eleitoral, examinando sua adequação dogmática, fundamentação constitucional e aplicação jurisdicional emergente. Mediante metodologia jurídica dogmática com análise normativa e jurisprudencial, o estudo identifica a estrutura dual da Resolução: regime de transparência para usos legítimos (art. 9º-B) e vedação a usos enganosos de deepfakes (art. 9º-C). A análise de precedentes do TSE sobre abuso de poder e desinformação eleitoral permite antecipação fundamentada dos critérios que orientarão a aplicação da nova regulamentação. Identificam-se três ordens de desafios processuais: complexidades probatórias, tensão entre celeridade e devido processo legal, e limites à responsabilização de plataformas digitais. O trabalho conclui pela adequação constitucional da Resolução mediante teste de proporcionalidade, propondo diretrizes interpretativas para aplicação jurisdicional e aprimoramentos normativos para superação de lacunas identificadas.

PALAVRAS-CHAVE: Inteligência Artificial; Deepfakes; Processo Eleitoral; Desinformação; Resolução TSE 23.732/2024.

ABSTRACT: The emergence of generative artificial intelligence technologies capable of producing hyper-realistic synthetic content (deepfakes) represents an unprecedented challenge to the integrity of democratic electoral processes. This article analyzes TSE Resolution No. 23.732/2024, Brazil's first specific regulatory framework on the use of AI in electoral propaganda, examining its dogmatic adequacy, constitutional foundation, and emerging jurisdictional application. Through dogmatic legal methodology with normative and jurisprudential analysis, the study identifies the Resolution's dual structure: transparency regime for legitimate uses (Article 9-B) and prohibition of deceptive deepfake uses (Article 9-C). Analysis of TSE precedents on abuse of power and electoral disinformation allows grounded anticipation of criteria that will guide application of

the new regulation. Three orders of procedural challenges are identified: evidentiary complexities, tension between procedural speed and due process, and limits to accountability of digital platforms. The work concludes for the Resolution's constitutional adequacy through proportionality test, proposing interpretative guidelines for jurisdictional application and normative improvements to overcome identified gaps.

KEYWORDS: Artificial Intelligence; Deepfakes; Electoral Process; Disinformation; TSE Resolution 23.732/2024.

1 INTRODUÇÃO

A emergência das tecnologias de inteligência artificial generativa representa desafio inédito à integridade dos processos eleitorais democráticos. Algoritmos de aprendizado profundo tornaram possível a criação de conteúdos sintéticos hiper-realistas — deepfakes — capazes de simular com precisão voz, imagem e padrões gestuais de indivíduos reais. No contexto eleitoral, essas ferramentas adquirem potencialidade lesiva amplificada: a capacidade de criar declarações falsas atribuídas a candidatos configura ameaça direta ao bem jurídico fundamental tutelado pelo Direito Eleitoral — a liberdade do voto consciente e informado.

As eleições globais recentes evidenciaram a materialização desses riscos. Nos Estados Unidos, os ciclos eleitorais de 2020 e 2024 registraram casos de deepfakes para atribuir declarações controversas a candidatos. No Brasil, as eleições de 2022 apresentaram episódios de manipulação audiovisual, e o pleito municipal de 2024 — primeiro sob vigência de regulamentação específica — representou marco na resposta institucional.

A manipulação digital não se enquadra perfeitamente nas tipologias clássicas de propaganda irregular. A identificação técnica de conteúdo sintético demanda expertise especializada escassa no sistema judiciário brasileiro, e a determinação de autoria esbarra no anonimato facilitado pelas redes. Essas complexidades demandaram resposta normativa específica.

A presente investigação analisa a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024, que estabeleceu o primeiro marco regulatório brasileiro específico sobre o uso de inteligência artificial generativa em propaganda eleitoral. A abordagem abrange três dimensões: exame dogmático da Resolu-

ção; análise da jurisprudência do TSE sobre desinformação e abuso dos meios de comunicação; e proposição de diretrizes interpretativas para aplicação jurisdicional, considerando os desafios processuais peculiares à matéria.

A relevância da pesquisa justifica-se em múltiplas dimensões. Teoricamente, a intersecção entre tecnologias disruptivas e direitos fundamentais em contexto eleitoral representa fronteira desafiadora da teoria constitucional, demandando ponderação refinada entre liberdade de expressão e integridade democrática. Praticamente, a aplicação da norma nas eleições de 2024 já gerou casos concretos que demandam posicionamento fundamentado. Institucionalmente, o trabalho visa a fortalecer a capacidade de resposta da Justiça Eleitoral a ameaças tecnológicas emergentes.

A metodologia adotada é jurídica de natureza dogmática, privilegiando análise normativa e jurisprudencial mediante método dedutivo-aplicativo. A primeira etapa consistiu no exame da legislação pertinente – Constituição Federal, Código Eleitoral, Lei Complementar nº 64/1990, Lei nº 9.504/1997 e, centralmente, a Resolução TSE nº 23.732/2024. A segunda fase compreendeu levantamento jurisprudencial no repositório do Tribunal Superior Eleitoral, focando precedentes sobre abuso de poder, propaganda irregular e disseminação de notícias falsas. A terceira etapa elaborou diretrizes interpretativas que sintetizam a dogmática normativa e a construção jurisprudencial. As limitações metodológicas decorrem da novidade do tema: a Resolução foi aplicada pela primeira vez em 2024, inexistindo jurisprudência consolidada especificamente sobre conteúdo sintético, trabalhando-se com precedentes analógicos.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA: DELIMITAÇÃO CONCEITUAL E RISCOS ELEITORAIS

A compreensão jurídica adequada da Resolução TSE nº 23.732/2024 demanda conhecimento dos fundamentos tecnológicos subjacentes. Inteligência artificial generativa refere-se especificamente a sistemas que produzem novos conteúdos: textos, imagens, áudios, vídeos. Enquanto algoritmos tradicionais de IA classificam dados, sistemas generativos criam outputs originais mediante arquiteturas como redes adversariais generativas (GANs) e transformadores pré-treinados (GPT).

A categoria específica de maior preocupação no contexto eleitoral são os deepfakes. A Resolução, em seu art. 9º-C, §1º, define deepfake como “conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente [...] para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia”. A característica distintiva reside no grau de realismo: deepfakes sofisticados são hiper-realistas, capazes de ludibriar inclusive peritos forenses sem ferramentas especializadas.

A experiência internacional e os primeiros casos brasileiros nas eleições de 2024 permitem classificar os usos maliciosos segundo tipologia funcional. A criação de declarações falsas atribuídas a candidatos constitui a modalidade mais comum: vídeos em que candidato aparenta confessar crime, proferir discurso de ódio ou anunciar desistência. O bem jurídico lesado é a autonomia informacional do eleitor, que toma decisão baseada em premissa factual falsa.

A manipulação de contexto e associações indevidas envolve inserção de candidato em situações fabricadas: presença em eventos aos quais ou nos quais que não compareceu, interação com

pessoas que nunca encontrou, figuração em cenários prejudiciais. A ressuscitação digital de pessoas falecidas, expressamente contemplada no art. 9º-C, §1º, permite criar conteúdo sintético atribuído a líderes políticos já falecidos, violando direitos de personalidade post mortem e impedindo contraditório. A desinformação sobre o processo eleitoral, protegida pelo art. 9º-F, refere-se ao uso de IA para disseminar informações falsas sobre urnas eletrônicas ou atuação da Justiça Eleitoral.

Três características amplificam a potencialidade lesiva em comparação com técnicas tradicionais de desinformação. Primeiro, o hiper-realismo dos deepfakes sofisticados reduz drasticamente a capacidade de detecção pelo eleitor médio. Segundo, a velocidade de disseminação viral em plataformas digitais permite que vídeo manipulado atinja milhões de visualizações antes que verificadores consigam desmascarar a falsificação. Terceiro, a crescente acessibilidade de ferramentas de geração populariza a capacidade de produção de desinformação sofisticada, dificultando controle preventivo.

3 RESOLUÇÃO TSE Nº 23.732/2024: ANÁLISE DOGMÁTICA DO MARCO REGULATÓRIO

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.732, promulgada em 27 de fevereiro de 2024, representa marco regulatório pioneiro ao estabelecer disciplina específica sobre o uso de inteligência artificial generativa em propaganda eleitoral. O fundamento de validade ancora-se na competência normativa do TSE consagrada pelo art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, que lhe atribui poder para “expedir as instruções que julgar convenientes à execução” da legislação eleitoral. A jurisprudência do STF consolidou entendimento de que o TSE dispõe de poder normativo secundário, desde

que não inove originariamente na ordem jurídica. A tempestividade da edição – mais de seis meses antes do início do período de propaganda eleitoral de 2024 – afasta questionamentos quanto ao princípio da anterioridade (CF, art. 16).

A Resolução estabelece regime dual que distingue usos legítimos de usos ilícitos. O art. 37, inciso XXXIV, define inteligência artificial como “sistema computacional desenvolvido com base em lógica, em representação do conhecimento ou em aprendizagem de máquina [...] apto a influenciar ambientes virtuais ou reais”. O conceito de “conteúdo sintético” (art. 37, XXXV) abrange “imagem, vídeo, áudio, texto ou objeto virtual gerado ou significativamente modificado por tecnologia digital”.

O art. 9º-B institui dever de transparência para utilização de conteúdo sintético em propaganda eleitoral, determinando que o responsável informe “de modo explícito, destacado e acessível que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e a tecnologia utilizada”. O §1º especifica requisitos formais: aviso sonoro inicial em áudio, marca d’água visual em imagens e vídeos, informação em cada página de material impresso. A expressão “modo explícito, destacado e acessível” estabelece triplo requisito qualitativo: linguagem clara, saliência visual ou auditiva, e observância de padrões de acessibilidade. O §3º estende a obrigação ao uso de chatbots e avatares, vedando “qualquer simulação de interlocução com a pessoa candidata”. O descumprimento acarreta remoção imediata (§4º).

O art. 9º-C institui vedação peremptória, proibindo “a utilização, na propaganda eleitoral [...] de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito”. O §1º estabelece proibição específica para deepfakes, vedando uso

“para prejudicar ou para favorecer candidatura”. A inclusão da expressão “ainda que mediante autorização” constitui inovação significativa: mesmo a anuência do retratado não afasta a ilicitude quando o conteúdo possui potencialidade lesiva ao processo eleitoral. O §2º qualifica a conduta como abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação, acarretando cassação e apuração criminal nos termos do art. 323, §1º, do Código Eleitoral.

Os arts. 9º-D e 9º-E estabelecem regime específico para provedores de aplicação. O art. 9º-D impõe dever genérico de diligência, determinando que adotem medidas para “impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos”. Os incisos especificam seis categorias de providências: termos de uso compatíveis, canais de denúncia, ações corretivas, transparência, avaliação de impacto e aprimoramento tecnológico. O §1º veda aos provedores “disponibilizar serviço de impulsionamento para veiculação de fato notoriamente inverídico”. O art. 9º-E estabelece hipóteses de responsabilidade solidária quando o provedor deixar de promover indisponibilização imediata de condutas antidemocráticas, informações falsas sobre urnas, ameaças contra a Justiça Eleitoral, discurso de ódio e conteúdo manipulado sem rotulagem.

A Resolução apresenta méritos significativos: tempestividade da resposta institucional, técnica de regime dual ponderando liberdade de expressão e integridade eleitoral, definição de conceitos técnico-jurídicos precisos, imposição de deveres aos provedores e articulação entre múltiplas vias sancionatórias. Não obstante, identificam-se lacunas: ausência de especificações técnicas detalhadas sobre padrões de rotulagem, indefinição quanto às técnicas de detecção de deepfakes, falta de critérios objetivos para aferição do cumprimento dos deveres de diligência das plataformas, carência de mecanismos

de cooperação internacional para provedores não domiciliados, e ausência de gradação de exigências conforme o porte da plataforma.

4 CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL: PRECEDENTES APLICÁVEIS E FORMAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

A análise jurisprudencial sobre a aplicação da Resolução TSE nº 23.732/2024 enfrenta desafio metodológico peculiar: trata-se de normativa recente, aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2024. Consequentemente, ainda não há precedentes do TSE especificamente sobre deepfakes. A compreensão de como a Corte tende a aplicar o art. 9º-C demanda análise de julgados sobre matérias correlatas: abuso de poder mediante manipulação de conteúdo, uso indevido dos meios de comunicação com disseminação de notícias falsas, e standard probatório para responsabilização em ilícitos eleitorais graves.

O Recurso Eleitoral nº 060004449, julgado pelo TRE-MA em 22 de janeiro de 2025, constitui o precedente mais relevante sobre a aplicação do art. 9º-C. O caso envolveu representação por propaganda eleitoral antecipada negativa fundamentada na alegação de uso de IA para divulgar vídeo manipulado satirizando vereadores. A peculiaridade reside no fato de o conteúdo configurar “deepfake rudimentar” — manipulação digital de baixa sofisticação, com finalidade manifestamente jocosa. O Tribunal estabeleceu distinção fundamental entre uso de tecnologias de manipulação para desinformação eleitoral e seu emprego em críticas políticas humorísticas protegidas pela liberdade de expressão.

O acórdão assentou que “para caracterização de propaganda eleitoral antecipada negativa [...] é necessária a presença de pedido explícito de não voto ou de ato que desqualifique a honra ou imagem

de pré-candidato por meio de fato sabidamente inverídico”. Aplicando esse critério, o TRE-MA concluiu que o vídeo “apresenta caráter jocoso, sem evidências de manipulação sofisticada ou disseminação de fatos sabidamente inverídicos”, não configurando violação à vedação do art. 9º-C. A tese fixada: “A veiculação de conteúdo crítico com uso de deepfake, no contexto político, sem pedido explícito de não voto, sem ofensa manifesta à honra ou imagem e sem divulgação de fato sabidamente inverídico, não caracteriza propaganda eleitoral antecipada negativa, estando amparada pela liberdade de expressão”.

A ratio decidendi pode ser sintetizada: a Resolução não proscreeve absolutamente o uso de técnicas de manipulação digital em manifestações políticas, mas tão somente sua utilização para difundir informações falsas com potencial lesivo ao processo eleitoral. Sátiras políticas, paródias e críticas humorísticas permanecem protegidas pela liberdade de expressão, desde que seu caráter jocoso seja evidente e não haja atribuição de declarações falsas aptas a enganar o eleitor médio sobre fatos politicamente relevantes.

O TRE-PR proferiu série de julgamentos uniformes sobre obrigação de comunicação prévia de perfis de redes sociais (Recursos Eleitorais nºs 060025950, 060026812, 060026035, 060027249 e 060025173, todos de 30 de setembro de 2024). Os candidatos veicularam propaganda eleitoral sem prévia comunicação dos endereços à Justiça Eleitoral, regularizando posteriormente. O Tribunal firmou entendimento no sentido da impossibilidade de retroação dos efeitos da regularização para elisão da sanção. A fundamentação: a norma possui caráter objetivo, visando garantir fiscalização preventiva; a comunicação prévia não constitui mera formalidade, mas instrumento essencial de transparência; e a aplicação da multa independe de dolo específico ou prejuízo efetivo. As teses fixadas: a obrigação

inclui perfis de redes sociais; a posterior comunicação não afasta a multa do art. 57-B, §5º, da Lei nº 9.504/1997; e as alterações da Resolução não infringem o princípio da anterioridade eleitoral, por apenas regulamentarem matéria já tratada pela legislação.

Quanto aos precedentes analógicos do TSE, três linhas jurisprudenciais consolidadas oferecem substrato relevante. O Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 60030710, julgado em 23 de maio de 2022, envolveu cassação por diversas irregularidades, dentre as quais edição e divulgação de vídeos manipulados. O acórdão estabeleceu princípio crucial: a manipulação audiovisual, quando destinada a criar percepção falsa da realidade com finalidade de influenciar eleitor, configura fraude em sentido amplo, subsumível ao conceito de abuso de poder. A ratio decidendi: “A fraude, em sentido amplo, abrange qualquer simulação que vise interferir no processo eleitoral”. Os deepfakes constituem simulações hiper-realistas; quando empregados para atribuir declaração falsa a candidato, configuram a “simulação” vedada pela jurisprudência.

O Recurso Ordinário Eleitoral nº 60397598, julgado em 10 de dezembro de 2021, enfrentou situação em que deputado estadual realizou transmissão ao vivo disseminando informações falsas sobre urnas eletrônicas. O TSE cassou o diploma, reconhecendo abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação. Dois aspectos possuem relevância: o Tribunal destacou “a gravidade dos ataques infundados ao sistema de votação”, reconhecendo que informações falsas direcionadas à deslegitimação do processo eleitoral possuem potencialidade lesiva qualificada; e o precedente consolidou que plataformas digitais se equiparam a “meios de comunicação social” para fins de aplicação do art. 22 da LC 64/1990, facilitando a subsunção de condutas ilícitas praticadas em ambiente virtual.

As Ações de Investigação Judicial Eleitoral n^os 60178257 e 60177905, ambas de 2021, trataram de acusações de disparo em massa de mensagens com conteúdo falso via WhatsApp. Em ambos os casos, o TSE julgou improcedentes as ações por insuficiência de prova, concluindo que não haviam sido apresentadas “provas seguras que vinculassem a campanha aos supostos disparos”. Esses precedentes estabelecem standard probatório rigoroso: não basta demonstrar a ocorrência de conduta ilícita em tese; é imprescindível comprovar, de forma robusta e inequívoca, o vínculo entre a conduta e a campanha do candidato beneficiado.

Da análise dos precedentes, é possível extrair conjunto de critérios jurisprudenciais emergentes: a) critério da finalidade desinformativa (nem todo uso de manipulação digital configura ilícito; o que se veda é o uso enganoso); b) critério do fato sabidamente inverídico (a ilicitude demanda informação objetivamente falsa, não juízos de valor); c) critério da sofisticação técnica (apenas manipulações hiper-realistas, aptas a enganar, configuram a vedação); d) critério da objetividade da obrigação de transparência (seu descumprimento acarreta sanção independentemente de dolo ou prejuízo); e) critério da prova robusta do Nexo Causal (para cassação, é imprescindível comprovar vínculo inequívoco entre o conteúdo ilícito e a campanha); e f) critério da gravidade qualificada para conteúdos sobre o sistema eleitoral (deepfakes sobre urnas ou Justiça Eleitoral recebem tratamento mais severo).

5 DESAFIOS PROCESSUAIS E TENSÕES CONSTITUCIONAIS

A regulamentação do uso de inteligência artificial em propaganda eleitoral situa-se em zona de tensão constitucional entre

liberdade de expressão (CF, art. 5º, IV e IX) e integridade do processo eleitoral democrático (CF, arts. 1º e 14). A Resolução TSE nº 23.732/2024 opera como instrumento de ponderação entre esses direitos. A jurisprudência constitucional brasileira, notadamente a partir da ADPF 130, consolidou posição preferencial da liberdade de expressão, que não possui, contudo, caráter absoluto. O STF, em precedentes como o Inquérito 4.781, reconheceu que a disseminação deliberada de desinformação não se encontra protegida quando configurar abuso apto a lesar direitos de personalidade ou integridade institucional.

No contexto eleitoral, o TSE firmou entendimento de que a liberdade de expressão em campanhas não ampara a divulgação de fatos sabidamente inverídicos com intuito de manipular o eleitorado (ARE 60030710). A *ratio* reside na compreensão de que o voto livre e consciente demanda ambiente informacional minimamente íntegro. A vedação de deepfakes estabelecida pelo art. 9º-C insere-se nessa linha jurisprudencial, não proscrevendo manifestações críticas ou satíricas, mas apenas a criação de conteúdo sintético hiper-realista que atribua declarações falsas com finalidade de enganar.

A aplicação do teste de proporcionalidade à vedação de deepfakes revela sua adequação constitucional. Sob o prisma da adequação, a proibição é apta a promover o objetivo de preservar a integridade informacional. Quanto à necessidade, não há meio menos gravoso igualmente eficaz. A proporcionalidade em sentido estrito é satisfeita: o grau de restrição à liberdade comunicativa é inferior ao grau de promoção do bem jurídico tutelado.

Subsistem zonas de tensão interpretativa. O precedente do TRE-MA evidencia uma delas: a distinção entre deepfakes enganosos (vedados) e usos satíricos (protegidos pela liberdade de

expressão). O critério que conjuga análise da sofisticação técnica, finalidade comunicativa e potencialidade de engano constitui baliza interpretativa relevante. Vídeos humorísticos manifestamente exagerados permanecerão protegidos quando seu caráter não realista for evidente.

A aplicação efetiva da Resolução enfrenta desafios probatórios de significativa complexidade. A jurisprudência do TSE estabelece standard rigoroso de prova para abuso de poder, exigindo demonstração robusta da materialidade, autoria e nexo causal (AIJEs 060178257 e 060177905). Esse standard, quando aplicado a deepfakes, revela três ordens de dificuldades: a identificação técnica do conteúdo como manipulado, o rastreamento da autoria em ambiente digital e a demonstração da gravidade com impacto efetivo no processo eleitoral.

A identificação técnica do conteúdo como sintético demanda análise forense digital especializada, empregando algoritmos que identificam anomalias em nível de pixel. A realização dessa perícia enfrenta escassez de peritos com expertise específica em detecção de deepfakes e ausência de protocolo técnico padronizado. Diferentes peritos podem chegar a conclusões divergentes sobre a autenticidade de mesmo conteúdo, comprometendo segurança jurídica.

A identificação da autoria enfrenta obstáculos relacionados ao anonimato digital. Deepfakes são frequentemente disseminados por perfis anônimos, mediante VPNs e aplicativos com criptografia. O art. 22 do Marco Civil permite requerer ao juiz que ordene o fornecimento de registros, mas a efetividade é limitada quando provedores operam de jurisdições estrangeiras ou quando a arquitetura técnica impossibilita armazenamento. A jurisprudência do TSE demonstrou rigor na exigência de prova do nexo causal (AIJEs

060178257 e 060177905). Não bastou demonstrar que fake news circularam; foi necessário comprovar que a campanha produziu ou disseminou deliberadamente. A mera circulação viral de deepfake favorável a candidato não é suficiente para caracterizar abuso impunitivo à campanha.

A demonstração da gravidade da conduta e potencialidade para afetar o resultado demanda prova do alcance da disseminação, credibilidade do conteúdo e relevância para decisão de voto. A aferição desses elementos pode demandar perícia em plataformas digitais, análise da sofisticação técnica e eventual realização de pesquisas de opinião.

A natureza do processo eleitoral impõe tensão estrutural entre celeridade demandada e observância do contraditório e ampla defesa. O procedimento de representação prevê rito célere (Lei nº 9.504/1997, art. 96): notificação para responder em 24 horas, audiência em 48 horas, sentença em 24 horas. Esse ritmo torna-se problemático quando a causa demanda perícia técnica complexa. A jurisprudência tem admitido flexibilização dos prazos quando a complexidade justifica, sob fundamento de que o devido processo legal prevalece sobre prazos procedimentais. A solução passa pela adoção de medidas liminares fundamentadas: diante de deepfake aparentemente sofisticado, determinar remoção imediata — medida cautelar que não demanda cognição exauriente — enquanto se realiza instrução adequada.

A Resolução inovou ao estabelecer deveres específicos para provedores (arts. 9º-D e 9º-E), situando-se em zona de tensão com o regime do Marco Civil da Internet. O art. 19 do Marco Civil consagra irresponsabilidade condicionada: o provedor só pode ser responsabilizado se, após ordem judicial, não tornar indisponível o conteúdo. A

Resolução, no art. 9º-E, estabelece responsabilidade solidária quando deixar de promover indisponibilização imediata de conteúdos de risco, independentemente de ordem judicial prévia. A fundamentação desses deveres não reside em suposta alteração do Marco Civil, mas na aplicação de princípios de responsabilidade civil (dever de cuidado, função social) ao contexto específico do processo eleitoral, bem jurídico de estatura constitucional. A jurisprudência deverá ponderar a exigibilidade concreta: remoção de conteúdo manifestamente ilícito pode ser exigida independentemente de ordem judicial; remoção de conteúdos em zona cinzenta demandará prévia ordem fundamentada, sob pena de violação à liberdade de expressão.

6 DIRETRIZES INTERPRETATIVAS E APRIMORAMENTOS NORMATIVOS

A partir da análise dogmática da Resolução e do exame da jurisprudência aplicável, formulam-se diretrizes interpretativas destinadas a orientar magistrados, membros do Ministério Público e advogados na aplicação prática da regulamentação.

Para verificar se determinado conteúdo se enquadra na vedação do art. 9º-C, propõe-se teste trifásico de subsunção. O teste objetivo de caracterização técnica examina se o conteúdo foi gerado ou manipulado mediante tecnologia digital, se há criação, substituição ou alteração de imagem ou voz de pessoa identificável, e se a manipulação é suficientemente sofisticada para potencialmente enganar o eleitor médio. O teste subjetivo de finalidade e contexto analisa se o conteúdo apresenta-se como registro autêntico ou se seu caráter sintético é evidente, se há finalidade de favorecer ou prejudicar candidatura, e se o contexto de veiculação é claramente satírico ou aparenta veracidade. O teste material de lesividade verifica se o con-

teúdo veicula fato sabidamente inverídico ou meramente opinião, se há potencial lesivo à integridade do processo eleitoral, e se o bem jurídico tutelado foi efetivamente ameaçado. Apenas conteúdos que satisfaçam cumulativamente os três testes enquadram-se na vedação.

A instrução processual demanda protocolo específico. A preservação imediata da prova digital constitui providência inaugural: determinar captura forense mediante geração de hash criptográfico, preservar metadados e vedar alteração até conclusão da perícia. A requisição de dados às plataformas deve abranger identificação de IP de origem, dispositivo utilizado, geolocalização e histórico de postagens. A perícia técnica obrigatória deve ser realizada por profissional com expertise específica, observando quesitos mínimos: confirmação da manipulação, identificação da técnica empregada, aferição do grau de sofisticação e avaliação da aptidão para enganar observador médio. Sugere-se prazo mínimo de dez dias para realização. A instrução donexo causal demanda prova documental sobre vínculos financeiros, prova testemunhal e análise dos padrões de veiculação. A aferição da gravidade requer perícia sobre alcance efetivo, análise da proximidade temporal com eleição e contextualização sobre centralidade do tema manipulado.

Os standards probatórios devem ser diferenciados conforme a medida judicial. Para remoção liminar, o *fumus boni iuris* pode ser satisfeito mediante indícios razoáveis de manipulação conjugados com aparente inveracidade. Para aplicação de multa, exige-se prova técnica da manipulação e demonstração do descumprimento da obrigação de rotulagem. Para cassação por abuso de poder, demanda-se prova robusta da manipulação mediante perícia conclusiva, prova inequívoca do nexocausal e demonstração da gravidade.

Quanto aos aprimoramentos normativos, identificam-se

lacunas que merecem regulamentação complementar. Propõe-se edição de portaria técnica estabelecendo que marcas d'água visuais devem ocupar no mínimo dez por cento da área da imagem, posicionar-se em canto superior direito, apresentar contraste cromático de ao menos setenta por cento e exibir texto padrão. Avisos sonoros devem ter duração mínima de três segundos. Material impresso deve utilizar fonte mínima de dez pontos.

A ausência de metodologia padronizada para detecção de deepfakes demanda elaboração de Manual Técnico de Perícia Forense contendo lista de ferramentas validadas, protocolo de análise em múltiplas camadas, critérios objetivos de classificação da sofisticação e modelo padronizado de laudo pericial. A aplicação uniforme de exigências técnicas a plataformas de portes distintos pode inviabilizar operação de provedores menores. Propõe-se gradação: grandes plataformas (mais de dez milhões de usuários) submeter-se-iam ao cumprimento integral; médias plataformas (entre um e dez milhões) observariam obrigações reduzidas; pequenas plataformas (menos de um milhão) estariam isentas de obrigações proativas.

A dificuldade de aplicação a provedores sediados no exterior demanda cooperação internacional. Propõe-se celebração de acordos bilaterais, mecanismo de designação obrigatória de representante legal no Brasil, previsão de sanções progressivas (multa, suspensão temporária, bloqueio definitivo) e criação de ponto focal único na Justiça Eleitoral.

Recomendam-se medidas preventivas e educativas: campanhas de letramento digital do eleitorado divulgando informações sobre deepfakes e orientando verificação de fontes; capacitação de operadores jurídicos mediante cursos específicos sobre IA e deepfakes; desenvolvimento de sistema de certificação digital para con-

teúdos oficiais de candidatos mediante selo verificador; e ampliação de parcerias com agências de verificação de fatos mediante criação de canal prioritário.

7 CONCLUSÃO

A análise da Resolução TSE nº 23.732/2024 revelou arquitetura regulatória dual que distingue usos legítimos de usos ilícitos de IA em contexto eleitoral. O art. 9º-B estabelece regime de transparência mediante obrigação de rotulagem, permitindo emprego de tecnologias generativas desde que informado ao eleitor. O art. 9º-C institui vedação peremptória ao uso de deepfakes para difundir fatos inverídicos com finalidade de prejudicar ou favorecer candidaturas. Essa gradação revela ponderação adequada entre liberdade de expressão e integridade eleitoral.

Quanto à fundamentação constitucional, a Resolução ancora-se validamente no poder regulamentar do TSE (Código Eleitoral, art. 23, IX) e não inova originariamente no ordenamento jurídico. O teste de proporcionalidade, quando aplicado às restrições impostas, revela sua adequação: a vedação de deepfakes enganosos é apta, necessária e proporcional para proteção da integridade informacional do processo eleitoral. A jurisprudência dos TREs consolidou entendimento de que a Resolução não viola o princípio da anterioridade eleitoral (CF, art. 16).

A construção jurisprudencial, embora ainda não conte com precedentes do TSE especificamente sobre deepfakes, permite antecipação fundamentada mediante análise de julgados correlatos. Três linhas consolidadas fornecem substrato analógico: a manipulação de conteúdo para criar percepção falsa já configurava abuso de poder

(ARE 60030710/TSE); plataformas digitais equiparam-se a meios de comunicação para fins de responsabilização (RO 60397598/TSE); e a cassação demanda prova robusta da materialidade, autoria e gravidade (AIJEs 060178257 e 060177905/TSE). A aplicação desses critérios aos deepfakes indica que a caracterização do ilícito dependerá da sofisticação técnica, finalidade desinformativa e potencialidade lesiva.

Identificaram-se três ordens de desafios processuais. As complexidades probatórias decorrem de que a detecção técnica demanda perícia especializada ainda escassa, enquanto a identificação de autoria enfrenta obstáculos de anonimato e criptografia. Os desafios temporais manifestam-se na tensão entre celeridade do processo eleitoral e necessidade de instrução adequada. As dificuldades jurisdicionais envolvem aplicação de sanções a provedores estrangeiros. Essas dificuldades não inviabilizam a aplicação da Resolução, mas demandam desenvolvimento de protocolos específicos.

Foram identificadas lacunas normativas: ausência de especificações técnicas sobre padrões de rotulagem, inexistência de protocolo padronizado de perícia forense, falta de gradação de exigências conforme porte da plataforma, e carência de mecanismos de cooperação internacional.

As proposições formuladas — incluindo critérios trifásicos de subsunção, protocolo de instrução processual e diretrizes para standards probatórios diferenciados — oferecem caminhos para superação mediante resoluções complementares ou legislação federal.

Este trabalho oferece três contribuições principais: primeira sistematização doutrinária abrangente da Resolução TSE nº 23.732/2024; identificação e análise de precedentes aplicáveis por analogia aos deepfakes; e formulação de diretrizes interpretativas e

proposições de aprimoramento normativo que constituem subsídios concretos para o sistema regulatório.

As perspectivas de evolução indicam três tendências: os próximos ciclos eleitorais tenderão a produzir volume significativo de casos, permitindo ao TSE fixar teses vinculantes; a experiência brasileira pode influenciar outros países da América Latina e organismos internacionais; e a regulamentação precisará ser constantemente atualizada em processo iterativo.

A regulamentação do uso de inteligência artificial em propaganda eleitoral não constitui questão meramente técnica, mas imperativo de preservação democrática. Eleições livres, justas e informadas são o alicerce da democracia representativa. Qualquer fator que comprometa a capacidade do eleitor de formar juízo autônomo representa risco ao regime democrático. A Resolução TSE nº 23.732/2024 representa passo importante, demonstrando que as instituições jurídicas brasileiras são capazes de responder proativa e tecnicamente a desafios emergentes. A efetividade dessa resposta dependerá da capacitação técnica dos operadores jurídicos, cooperação das plataformas digitais, engajamento da sociedade civil e, fundamentalmente, letramento digital do eleitorado. A defesa da democracia no século XXI é, também e crescentemente, uma batalha travada no campo da informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 30 abr. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.781. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 3 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Recurso Eleitoral nº 060004415. Salvador, 16 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Recurso Eleitoral nº 060004449. São Luís, 22 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 060025950. Curitiba, 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral

nº 060026035. Curitiba, 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 060026812. Curitiba, 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 060027249. Curitiba, 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060178257. Brasília, DF, 11 mar. 2021.

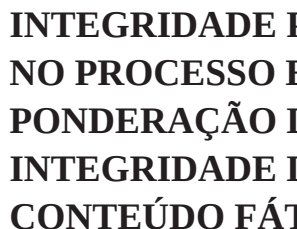
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060177905. Brasília, DF, 11 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 60030710. Brasília, DF, 23 maio 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 60397598. Brasília, DF, 10 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Res.-TSE nº 23.610/2019, dispondo sobre propaganda eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2024.



**INTEGRIDADE PROBANTE
NO PROCESSO ELEITORAL: A
PONDERAÇÃO DO TSE ENTRE A
INTEGRIDADE DA PROVA DIGITAL E O
CONTEÚDO FÁTICO INCONTROVERSO
(FORMA VERSUS CONTEÚDO)¹.**

Francieli Campos
Elder Maia Goltzman

¹ A autora e o autor gostariam de agradecer à Professora Doutora Roberta Maia Gresta pelos insights valiosos na produção do texto.

RESUMO: Este artigo tem por problema de pesquisa investigar como é efetivada a valoração da prova digital, na modalidade print de tela, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no contencioso eleitoral, a partir da dicotomia forma (metodologia de coleta) e o conteúdo (o fato demonstrado). A hipótese sustentada é que o Tribunal prioriza o conteúdo fático, especialmente quando a parte adversa falha em impugnar especificamente a autenticidade da prova ou em apresentar contraprova que refute os fatos demonstrados. A prova digital é rejeitada por nulidade apenas quando sua fragilidade metodológica é absoluta, tornando-a “epistemologicamente frágil”. Conclui-se que o TSE admite prints como meio de prova, validando seu conteúdo quando este é robusto e não desconstituído pela parte contrária.

PALAVRAS-CHAVE: Prova Digital; Jurisprudência Eleitoral; Valoração da Prova.

ABSTRACT: This article investigates how the Superior Electoral Court (TSE) evaluates digital evidence, specifically screenshots, in electoral litigation, based on the dichotomy of form (data collection methodology) and content (the demonstrated fact). The hypothesis is that the Court prioritizes factual content, especially when the opposing party fails to specifically challenge the authenticity of the evidence or to present counter-evidence refuting the demonstrated facts. Digital evidence is rejected for nullity only when its methodological weakness is absolute, rendering it “epistemologically fragile.” The conclusion is that the TSE accepts screenshots as evidence, validating their content when it is robust and not refuted by the opposing party.

KEYWORDS: Digital Evidence; Electoral Jurisprudence; Evidence Valuation.

1 INTRODUÇÃO

A celeridade e a volatilidade inerentes ao processo eleitoral impõem um desafio constante ao sistema de justiça: a adequada valoração das provas digitais. Com a intensa digitalização das campanhas e do debate político, tornou-se rotineira a utilização de *print screens* (capturas de tela de redes sociais, aplicativos de mensagens e websites) como elemento de prova no contencioso eleitoral. Contudo, a facilidade com que tais imagens podem ser alteradas ou manipuladas levanta preocupações significativas sobre sua autenticidade e integridade probatória.

A doutrina e a jurisprudência têm procurado conciliar o princípio da ampla liberdade probatória, inerente ao processo civil (fonte subsidiária do Direito Eleitoral), com a necessidade de garantir a segurança jurídica e a higidez do pleito. O cerne da discussão reside na dicotomia entre a forma de coleta da prova digital (a estrita observância de protocolos técnicos, como a cadeia de custódia) e o conteúdo fático que essa prova se propõe a demonstrar.

Diante deste cenário, o presente artigo tem por problema de pesquisa investigar como é efetivada a valoração da prova digital, na modalidade *print* de tela, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no contencioso eleitoral, a partir da dicotomia entre a forma (metodologia de coleta) e o conteúdo (o fato demonstrado). A hipótese que se sustenta é que o Tribunal Superior Eleitoral prioriza o conteúdo fático, especialmente quando a parte adversa falha em impugnar especificamente a autenticidade da prova ou em apresentar contraprova que refute os fatos demonstrados. A prova digital, na modalidade *print screen*, é rejeitada por nulidade apenas quando sua fragilidade metodológica é absoluta, tornando-a “epistemologicamente frágil” e insuficiente para formar o convencimento judicial.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral para compreender a balança de ponderação utilizada na admissibilidade e valoração dos prints de tela no processo eleitoral. Para tanto, os objetivos específicos incluem discorrer sobre o conceito de prova digital, diferenciando-a das provas tradicionais e abordando os desafios inerentes à sua fragilidade; apresentar o conceito de *print* de tela (ou screenshot) e o seu amparo normativo para fins de admissibilidade como meio de prova no ordenamento jurídico; e analisar como o TSE aborda a questão da valoração dos prints em seus julgados, identificando os critérios utilizados para mitigar o rigor formal da metodologia de coleta em face da robustez do conteúdo fático.

A presente investigação adota a abordagem metodológica indutiva, partindo da análise de casos concretos para a formulação de uma regra geral sobre o posicionamento do TSE. A pesquisa é de natureza exploratória, visando aprofundar a compreensão sobre o tema. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e documental, com foco especial na análise dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que versam sobre a admissibilidade, valoração e força probante dos prints de tela no âmbito do contencioso eleitoral. A estrutura do artigo está organizada de forma a desenvolver os objetivos propostos: após esta introdução, a Seção 1 discute o conceito de prova e prova digital; a Seção 2 coteja o print de tela com a legislação processual aplicável; a Seção 3 apresenta a análise dos julgados representativos do TSE; e a Seção 4 sistematiza os principais enfoques da Corte, culminando nas Considerações Finais.

2 A PROVA E A PROVA DIGITAL: BREVES DEFINIÇÕES

A doutrina processualista há muito se debruça sobre o conceito de prova e seus objetivos nos autos. Gajardoni et al (2025) explicam que a palavra “prova” pode assumir vários significados, a depender do contexto que esteja inserida. Em geral, para o direito, “a prova assume o significado da atividade de quem comprova ou fornece os meios para tanto” (Gajardoni et al, 2025, p. 513).

É natural que no meio de um processo judicial as partes façam alegações buscando convencer o juízo de que sua pretensão deduzida representa a verdade. O conceito de verdade gera reflexões filosóficas diversas. Por isso, para o direito, a utilização da prova não busca demonstrar cabalmente a verdade material e absoluta, mas demonstrar como o fato provavelmente ocorreu (Teixeira, 2021).

É importante salientar que embora a prova esteja sujeita à subjetividade do Estado-juiz, ela não deve ser reduzida apenas “ao caráter subjetivo do julgador, sendo relevante considerar, também, a participação das partes” (Paiva, 2025, p. 89). A prova deve ser entendida, então, como uma atividade dialógica cuja construção passa necessariamente pelo contraditório e pelas alegações realizadas pelos sujeitos processuais para eliminar erros ou hipóteses improváveis (Paiva, 2025).

Consoante Danúbia Paiva (2025), a prova se estabelece, nesse cenário, como instrumento fundamental para a participação ativa e o exercício do controle por todos os envolvidos no processo. Essa função de controle se manifesta em dois momentos cruciais: primeiro, sobre as alegações iniciais levadas ao tribunal; e, posteriormente, em relação às razões que sustentam o provimento judicial.

Assim, as provas são um importante instrumento proces-

sual, mediante a participação ativa dos sujeitos interessados, que podem auxiliar o Estado-juíz na resolução da lide, mitigando erros e falhas, cientes de que a verdade absoluta é um ideal inatingível. Nos feitos eleitorais, devido ao seu caráter eminentemente público, a presença dos interessados se reveste de maior importância, na medida em que podem, por exemplo, auxiliar o júízo na cassação de um mandato, ou evitar que ela ocorra.

Modernamente, especialmente após a virtualização dos processos judiciais, a doutrina passou a olhar com atenção para os documentos eletrônicos (Paiva, 2025). Dessa forma, no que tange às provas digitais, Thamay e Tamer (2020) asseveram que da mesma maneira que as provas tradicionais, elas visam demonstrar se determinado fato ocorreu ou não e, caso tenha ocorrido, apontar suas características e circunstâncias. Segundo os autores, existem duas acepções para a compreensão de uma prova digital.

A primeira, refere-se a um fato que ocorreu digitalmente, pois teve como suporte a utilização de um meio digital. Como exemplo, pode-se citar uma conversa em aplicativo de mensageria eletrônica. A segunda, está relacionada a um fato que ocorreu no mundo físico, mas sua demonstração pode ocorrer por meios digitais, tal como a utilização de fotos de uma viagem cujo conteúdo foi postado em mídias sociais (Thamay; Tamer, 2020).

As duas compreensões de prova digital são relevantes para o direito eleitoral porque é comum a utilização de *prints* de tela em processos judiciais eleitorais, seja para comprovar que fatos ocorreram em meios digitais, seja para aduzir que conteúdos colocados no mundo digital (como as redes sociais) aconteceram no mundo físico.

Para os fins desta investigação, considera-se *print* de tela a utilização da função *screenshot* em *smartphones* ou computadores,

através do qual uma fotografia estática do conteúdo disponível na tela do dispositivo é gerada instantaneamente. Devido sua praticidade e custo baixo, a ferramenta tem sido utilizada bastante em processos judiciais, inclusive eleitorais.

Ocorre que alterações nas imagens produzidas pelo *print* podem ser realizadas de maneira muito simples e sem deixar vestígios que indiquem adulteração. Por conta de tal possibilidade, há uma preocupação sobre sua utilização nos feitos eleitorais, especialmente naqueles que podem gerar sanção pecuniária, cassação de mandato ou inelegibilidade.

3 O PRINT DE TELA EM COTEJO COM A LEGISLAÇÃO PROCESSUAL

O processo judicial eleitoral, em sua busca pela compreensão dos fatos e pela proteção da higidez do pleito, encontra-se diante de um desafio epistemológico e técnico. Este paradigma probatório originado pelo uso de *prints* de telas carrega consigo características intrínsecas de imaterialidade, fragilidade, volatilidade e dispersão. Tais atributos exigem um rigor técnico para assegurar a autenticidade e a integridade do vestígio, diferenciando-se ontologicamente da prova tradicional.

Não que a prova tradicional não possa ser objeto de fraude. Documentos físicos podem ser falsificados e testemunhas podem deliberadamente mentir em uma audiência. A diferença aqui na forma de identificar possível alteração maliciosa do conteúdo deduzido em juízo.

Uma resposta a essa vulnerabilidade material encontrou ressonância na introdução proteção da cadeia de custódia, muito utilizada nos feitos criminais, com o intuito de manter e documentar a história cronológica do vestígio. Adota-se a definição de cadeia de

custódia apresentada por Pastore e Fonseca (2022, p. 99) no sentido de que “cadeia de custódia da prova corresponde, na linguagem jurídica, ao conjunto de procedimentos exigidos à preservação e rastreabilidade desses elementos de convencimento, caracterizando requisito de validade do resultado da atividade probatória primária, após a sua admissibilidade e valoração”.

A própria legislação processual penal traz um conceito de cadeia de custódia no art. 158-A do CPP, introduzido pela Lei no 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Para a norma, considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.

Ocorre que, diferentemente do processo penal, no qual a cadeia de custódia é considerada um requisito legal de admissibilidade da prova digital, cuja inobservância acarreta a sua exclusão do processo criminal, no processo civil, esse requisito extrínseco não impede a análise da sua autenticidade e integridade de acordo com as regras de distribuição dinâmica do ônus probatório (Costa, 2025).

Neste diapasão, é imperioso destacar que o ordenamento jurídico vigente estabelece o Código de Processo Civil como a fonte normativa subsidiária e supletiva do processo eleitoral, conforme dispõe o art. 15 da legislação processual civil. Essa premissa afasta a aplicação automática e acrítica do rigorismo formal do Código de Processo Penal (especificamente dos arts. 158-A a 158-F) às ações de natureza cível-eleitoral. Enquanto no processo penal o Estado-acusador detém o dever estrito de garantir a cadeia de custódia sob pena de inadmissibilidade da prova, no contencioso eleitoral vigora a sistemática processual civil, regida pela liberdade probatória e pela

distribuição dinâmica do ônus da prova.

Portanto, não se mostra razoável a importação das regras de exclusão probatória do CPP para o Direito Eleitoral, permitindo que o julgador, amparado no CPC, valore a prova digital pela sua credibilidade de conteúdo, ainda que a forma de coleta não tenha seguido os estritos protocolos da criminalística.

Deve-se registrar que não há qualquer dispositivo no ordenamento processual civil que impeça os sujeitos processuais de juntar *print screens* nos autos. O art. 369, do Código de Processo Civil (CPC), oferece às partes o direito de empregar todos os meios legais, ainda que não especificados no Código, para provar os fatos em que se fundamentam os pedidos (Azevedo, 2021):

Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz.

Ainda, há que se observar que, conforme o art. 411, III, do CPC, considera-se autêntico o documento quando não houver impugnação da parte contra quem foi produzido. O art. 422, do CPC, complementa a redação, nos seguintes termos:

Art. 422. Qualquer reprodução mecânica, como a fotográfica, a cinematográfica, a fonográfica ou de outra espécie, tem aptidão para fazer prova dos fatos ou das coisas representadas, se a sua conformidade com o documento original não for impugnada por aquele contra quem foi produzida.

§ 1º As fotografias digitais e as extraídas da rede mundial de computadores fazem prova das imagens que reproduzem, devendo, se impugnadas, ser apresentada a respectiva autenticação eletrônica ou, não sendo possível, realizada perícia.

Portanto, não há dúvidas de que a autenticidade de documentos “printados” de redes sociais, e-mails, aplicativos de mensagem e similares têm sua validade levada a efeito pela norma processual quando não há impugnação.

A base legal que ancora a admissibilidade dos *prints* no processo eleitoral é estabelecida pelo Código de Processo Civil, que institui um sistema de presunção de autenticidade condicionado à inércia da parte contrária. O Art. 411, III, do CPC, é direto: um documento é considerado autêntico se a parte contra quem foi apresentado não impugnar sua veracidade. Esta regra transfere o ônus da prova: quem junta um *print* não precisa, de antemão, provar sua integridade absoluta; cabe à parte adversa o dever de atacá-lo especificamente. O Art. 422, *caput*, reforça essa lógica para “qualquer reprodução mecânica”, determinando sua aptidão probatória desde que a conformidade com o original não seja contestada. No silêncio da parte contrária, a norma processual permite que o conteúdo do *print* seja levado em consideração pelo julgador.

O ponto nevrálgico dessa discussão, no entanto, é o § 1º do Art. 422, que trata especificamente das “fotografias digitais e as extraídas da rede mundial de computadores”. Este dispositivo cria o exato dilema que o TSE é forçado a ponderar: ele afirma que tais imagens “fazem prova”, mas impõe uma consequência direta à impugnação, exigindo a “respectiva autenticação eletrônica ou, não sendo possível, realizada perícia”. É aqui que a tensão entre forma e conteúdo se instala. O artigo levanta a necessidade de perícia (forma) quando a prova é contestada. Contudo, a jurisprudência eleitoral analisada neste trabalho demonstrará que, mesmo diante de uma impugnação formal (como a alegação de quebra da cadeia de custódia), o TSE tem optado por valorar o “conteúdo fático incontroverso”,

superando a exigência pericial quando a contestação não é capaz de abalar a verossimilhança do fato demonstrado pela imagem.

Ao mesmo tempo, há que se registrar a existência da ABNT NBR ISO/IEC 27037:2013, que reúne uma série de recomendações e procedimentos que visam a padronizar o tratamento de evidências digitais para contribuir com sua admissibilidade, força probatória e confiança da apresentação dos fatos. São métodos aceitos mundialmente para padronizar os passos à evidência digital, desde sua coleta até sua apresentação (Souza; Munhoz; Carvalho, 2024).

Não se desconhece, por óbvio, que há tecnologias que auxiliam com segurança a preservação de provas digitais. Código *HASH*, certificação digital, *Blockchain*², são os recursos mais conhecidos. Porém, este artigo objetiva uma análise da jurisprudência da Corte Eleitoral quando se deparou com *prints* de tela, visto que esta é uma situação que se tornou cotidiana nos processos judiciais eleitorais.

No escopo da Justiça Eleitoral, onde a celeridade é mandatória e os ilícitos frequentemente envolvem comportamentos sutis, a

2 Conforme ensinam Souza, Munhoz e Carvalho (2024), Código *HASH* é o resultado de um algoritmo matemático que produz uma sequência de caracteres pequena (normalmente de 32 a 56 caracteres) com base no conteúdo de um determinado arquivo. Caso seja feita qualquer alteração desse conteúdo, a sequência de caracteres sofre uma mudança drástica de conteúdo. Já a certificação digital é uma tecnologia criptográfica que permite a assinatura de documentos digitais de modo confiável, com o uso de chaves privadas e públicas. A técnica envolve a entrega de uma chave privada associada a um certificado criptográfico para uma determinada pessoa ou entidade jurídica, que pode assinar documentos a partir dela. Depois, é possível validar a integridade e emissor da assinatura a partir das chaves públicas do certificado criptográfico correspondente. Já a tecnologia *blockchain*, dizem os autores, consiste em um programa de computador que realiza duas ações: verificação rápida de modificação nos dados e correção automática com base em replicadores desses dados. Com isso gera-se a imutabilidade dos dados, não permitindo a modificação de conteúdo que lhe foi inserido.

prova digital frequentemente assume um papel relevante. O Tribunal Superior Eleitoral, consciente da facilidade de manipulação e alteração de tais evidências, estabeleceu um crivo não condescendente, demandando que a condenação se fundamente na “soma das circunstâncias fáticas”.

A densidade jurídica reside, portanto, na distinção entre a contestação meramente **formal** da prova, alegando, por exemplo, a unilateralidade de um *print* ou a quebra da metodologia de coleta, e a contestação de seu **conteúdo** probante, ou seja, a negação dos fatos que ela visa demonstrar. O julgador, atuando na busca da verdade, em estrita colaboração processual com as partes, deve sopesar se a falha metodológica (forma) compromete a confiabilidade do que a prova revela (conteúdo).

Ao examinar a casuística do TSE, percebe-se que a Corte Superior Eleitoral tem ponderado a validade da prova digital em face da impugnação da parte adversa, verificando se o foco recai sobre o método de obtenção ou sobre o fato material que a evidência digital revela.

Para sustentar a hipótese aqui suscitada, foram selecionados alguns julgados representativos que são expostos seguir.

4 ANÁLISE JURÍDICA DA PROVA DIGITAL E O FOCO DA CONTESTAÇÃO

A análise dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral revela uma arquitetura probatória sofisticada, na qual a contestação da **forma** da prova digital é relevante, mas pode ser superada ou mitigada pela robustez do seu **conteúdo** (o fato que a prova demonstra), especialmente quando o conjunto probatório é coerente e a parte adversa deixa de apresentar contraprova.

4.1 REspEI N° 0600362-04.2020.6.14.0082/PA (Porto de Moz, Pará)

Neste caso de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) por fraude à cota de gênero, o Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA) refutou a validade do *print* anexado à inicial sob o argumento de que lhe faltava data, não sendo uma “prova inequívoca”. Essa foi uma contestação da **forma** da prova, centrada na deficiência de metadados. Contudo, o TSE, ao dar provimento ao recurso especial, concentrou-se no **conteúdo** do ilícito. A Corte reconheceu que, embora o *print* não tenha sido considerado “hábil”, os representados (a candidata Allexia Peniche Fernandes e o PSC) falharam em apresentar *contraprova* sobre o conteúdo — ou seja, comprovação de atos efetivos de campanha, como publicações em redes sociais ou santinhos. A condenação (cassação do diploma e DRAP) fundou-se na *soma das circunstâncias fáticas* (votação zerada, prestação de contas sem movimentação e ausência de atos de campanha).

4.2 AgR-REspEI N° 0601646-91.2020.6.19.0184/RJ (Rio das Ostras, Rio de Janeiro)

O TSE, ao julgar a fraude à cota de gênero do partido Cidadania, manteve a decisão do TRE/RJ que cassou o diploma, enfatizando que as capturas de imagem (*print screen*) são meios válidos de prova, conforme o art. 422, § 1º, do CPC/2015. O ponto processual crucial foi que a Corte de origem registrou a ausência de impugnação específica dos *prints* de *Facebook* na contestação. Ao não contestar a forma (idoneidade técnica), a parte sucumbente permitiu que o conteúdo dos *prints* fosse valorado, comprovando que as candidatas promoviam adversários e demonstravam manifesto desinteresse no pleito.

4.3 AREspE Nº 0600621-57.2020.6.13.0201/MG (Barão de Monte Alto, Minas Gerais)

Neste caso de fraude à cota de gênero (PSD), o TSE deu provimento ao recurso especial com base no reenquadramento jurídico dos fatos já definidos no acórdão do TRE/MG. O Tribunal destacou a prova documental (um print de rede social) onde a candidata Valéria Aparecida Parazi Testa declarava abertamente apoio político à candidatura de seu irmão, concorrente ao mesmo cargo. O TSE considerou o conteúdo deste print uma “circunstância fática relevante” que, associada à votação zerada e à inexpressiva movimentação de recursos (R\$ 148,00 em doação estimável), demonstrou o desinteresse manifesto e a natureza fictícia da candidatura.

4.4 AgR-REspe Nº 413-09.2016.6.22.0009/RO (Pimenta Bueno, Rondônia)

Tratando de abuso de poder político, a defesa dos agravantes alegou a ilicitude de um *print* de conversa de *WhatsApp* que teria sido obtido sem prévia autorização judicial. Essa é uma contestação de forma sob a ótica da ilicitude constitucional. O TSE, contudo, negou provimento ao agravo regimental, afastando a tese de nulidade, pois o Tribunal *a quo* assentou que o conteúdo das mensagens (sobre campanhas e abordagens armadas) foi corroborado por uma investigação policial subsequente, com acompanhamento da autoridade judicial (Polícia Federal) e vasta prova documental. O Tribunal de origem concluiu que a análise das conversas de *WhatsApp* ocorreu em cumprimento a decisão exarada por autoridade competente, tornando lícita a utilização desses diálogos.

4.5 RO-EI Nº 0601872-90.2022.6.12.0000/MS (Campo Grande, Mato Grosso do Sul)

Neste Recurso Ordinário (RO) sobre abuso do poder político e captação ilícita de sufrágio, o TSE negou provimento, confirmando a improcedência por insuficiência probatória. O cerne da rejeição foi a fragilidade da forma das provas digitais. O Tribunal assinalou que áudios, vídeos e *prints* de tela de *WhatsApp* estavam “desprovidos de qualquer indicativo da data em que foram gravados, do local do vídeo, ou, ainda, da identidade das pessoas que neles aparecem”. O conjunto probatório era tão frágil, em termos de integridade, que o TRE/MS concluiu que poderia ter sido “forjado por qualquer pessoa”. A ausência de elementos mínimos de metodologia de coleta resultou em um conjunto probatório “epistemologicamente frágil e deficiente”, com valor probatório nulo.

4.6 AgR-REspEI Nº 0600799-61.2022.6.20.0000/RN (Natal, Rio Grande do Norte)

O Ministério Público Eleitoral (MPE) questionou a admissibilidade de *prints* de conversas de *WhatsApp* e áudios utilizados para comprovar filiação partidária, alegando sua unilateralidade e a necessidade de perícia para confirmar data e conteúdo. Essa é uma contestação da forma (bilateralidade/integridade). O TSE, contudo, rechaçou a tese, reafirmando que mensagens de *WhatsApp* podem constituir prova de natureza bilateral. O Tribunal acolheu a conclusão do TRE/RN de que o conjunto probatório, que incluía ata notarial, *prints* e áudios, era suficiente para comprovar o vínculo partidário. Neste caso, a validade do conteúdo provado (a filiação) foi mantida, e a impugnação da forma foi superada pela avaliação positiva da instância regional, protegida pela Súmula 24/TSE.

4.7 AgR-REspEI N° 0600805-23.2020.6.16.0203/PR (Virmond, Paraná)

Em representação por divulgação de pesquisa eleitoral sem prévio registro, o TSE manteve a multa, constatando que os agravantes veicularam em *Facebook* postagens irregulares. A prova se baseou em um *print* do *Facebook* que revelava o conteúdo da conduta, ou seja, a afirmação de um dos representados de que a pesquisa era “registradíssima”. O *print* foi crucial para demonstrar a divulgação do fato ilícito. A discussão não se concentrou na forma do *print*, mas sim na caracterização objetiva do ilícito eleitoral, cujo conteúdo foi o elemento definidor da condenação.

4.8 AgR-AREspE N° 0601082-17.2024.6.19.0138/RJ (Queimados, Rio de Janeiro)

A condenação por impulsionamento de conteúdo negativo na internet baseou-se em “Prova obtida por meio de *print* da biblioteca de anúncios da plataforma Meta”. O agravante tentou, de forma genérica, desqualificar a prova, alegando que o *print* não demonstrava “com a precisão exigida o vínculo direto”. O TSE aplicou a Súmula 24/TSE, considerando que a contestação à precisão da prova era matéria de fato já analisada pelo TRE/RJ, que concluiu pelo impulsionamento indevido. O Tribunal Superior reconheceu o conteúdo negativo impulsionado. A contestação da forma (precisão da imagem da biblioteca de anúncios) foi superada pelo óbice sumular.

5. OS TRÊS PRINCIPAIS ENFOQUES DO TSE NA VALORAÇÃO DA PROVA DIGITAL

Com base na análise da jurisprudência colacionada, o Tribunal Superior Eleitoral estabelece critérios rigorosos para a admis-

sibilidade e valoração da prova digital, que podem ser sistematizados em três enfoques primordiais.

Primeiramente, a valoração prioritária do conteúdo fático demonstrado (Teoria da Soma das Circunstâncias). O TSE reiteradamente adota a metodologia da “soma das circunstâncias fáticas” para aferir a fraude eleitoral (cota de gênero) ou o abuso. A prova digital (o *print*, a mensagem) não é um fim em si, mas um elemento indiciário cujo conteúdo (e.g., apoio a adversário em MG, ausência de campanha em PA) se soma a outros vetores (votação ínfima, contas zeradas) para formar o convencimento. A Corte, em regra, afasta contestações de forma (como a falta de data em PA) quando a parte não apresenta contraprova sobre o conteúdo (o ato de campanha não realizado).

Em segundo lugar, o rigor metodológico da coleta como condição de eficácia epistêmica (**Auditabilidade e Integridade**). Embora o TSE admita o *print* como prova (Art. 422, § 1º, CPC/2015), exige que a prova digital possua lastro mínimo de confiabilidade. A ausência de metodologia e documentação (falta de data, local, identidade, metadados) configura uma quebra substancial da Cadeia de Custódia, tornando a prova “epistemologicamente frágil” e “insuficiente” para um édito condenatório (RO-El N° 0601872-90.2022.6.12.0000/MS). A doutrina reforça que a prova digital deve ser auditável, repetível, reproduzível e justificável.

Em terceiro lugar, a regra da não impugnação específica e a natureza bilateral do *WhatsApp*. O TSE tem conferido pleno valor probante a *prints* e conversas de *WhatsApp* ou *Facebook* quando a parte adversa deixa de impugnar o meio de prova de forma específica na contestação (AgR-REspEl N° 0601646-91.2020.6.19.0184/RJ). Ademais, o Tribunal reconhece que as mensagens trocadas via

aplicativos de conversas instantâneas (como *WhatsApp*) têm natureza bilateral, o que mitiga a alegação de que são provas unilaterais desprovidas de fé pública, especialmente se acompanhadas de outros elementos, como ata notarial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral estabelece, sem margem para dúvida, que a prova digital não é um corpo estranho ao processo eleitoral, mas um elemento probatório que, por sua natureza volátil, impõe *standards* de verificação. A Corte adota uma postura pragmática e garantista, exigindo que a contestação à prova não seja meramente retórica.

Pondera-se que não há, no processo civil, o mesmo rigor técnico-científico do processo penal, podendo o juiz, diante da prova digital produzida pelas partes, ainda que sem o respeito aos aspectos técnicos da cadeia de custódia, valorá-la considerando outros elementos constantes nos autos e, a partir deles, atribuir a confiabilidade e credibilidade que ela merece.

Os *prints* de tela, seja de redes sociais ou aplicativos de mensagens, são formalmente admitidos como meio de prova no processo eleitoral, respaldados pelo art. 422, § 1º, do Código de Processo Civil. Contudo, sua força probante atinge seu ápice quando o conteúdo que demonstram não é refutado de forma contundente pela parte contrária. A falta de impugnação específica da autenticidade da imagem ou a incapacidade de produzir contraprova sobre os fatos ali evidenciados (como atos de campanha ou desinteresse no pleito) consolida a validade do *print* no contexto probatório.

Em suma, a arquitetura processual civil, firmada nos artigos 411, III, e 422, § 1º, do CPC, oferece o fundamento normativo que

legítima a admissão primária dos *prints* de tela no processo eleitoral. Contudo, a jurisprudência do TSE demonstra que a aplicação do Art. 422, § 1º é alvo de cuidadosa ponderação. O Tribunal tem superado a contestação puramente formal (a forma) quando a parte adversa falha em desconstituir o conteúdo material da prova, ou seja, o fato incontroverso que ela revela. Dessa forma, a Corte Eleitoral consolida a eficácia probatória do *print* ao exigir que a impugnação da parte contrária vá além da retórica sobre a metodologia e ataque o fato revelado, tratando a autenticação pericial não como um dogma absoluto, mas como uma ferramenta a ser utilizada apenas quando a confiabilidade do conteúdo é posta em xeque de maneira crível.

É imperioso destacar que a prova digital não é infalível, assim como não o são a prova documental tradicional (sujeita a falsificação) e a prova oral (sujeita à falibilidade da memória e à contradição). Sua fragilidade reside na facilidade de alteração e manipulação, razão pela qual a cadeia de custódia surge como um protocolo recomendável para assegurar a autenticidade dos dados. Contudo, a quebra da cadeia de custódia, quando desacompanhada de evidências concretas de adulteração ou prejuízo à defesa, pode resultar apenas na redução do valor probatório, e não em sua inadmissibilidade automática.

Todas as espécies de prova, digital, documental e oral, são, em tese, admitidas no processo civil eleitoral, em uma relação dialógica entre as partes que objetiva minimizar erros e contradições. O que o TSE exige, consistentemente, é a robustez do conjunto, onde a prova digital, mesmo que contestada na forma, pode ter seu conteúdo absorvido se as demais circunstâncias dos autos, analisadas de forma cumulativa, levarem ao convencimento do magistrado sobre o ilícito.

Portanto, a jurisprudência do TSE reflete um esforço contínuo para equilibrar a necessidade de punir ilícitos eleitorais contemporâneos com o dever de garantir o devido processo legal. A prova digital é uma realidade probatória indelével, e sua admissibilidade no contencioso eleitoral se mantém firme, desde que a Corte consiga auditar, ou ao menos inferir com segurança, a autenticidade do conteúdo revelado, sobretudo quando a contestação da parte adversa falha em desconstituir o fato material que a prova revela.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Bernardo de. *Print screen* serve como prova judicial? **Bernardo de Azevedo**, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://bernardodeazevedo.com/conteudos/print-screen-serve-como-prova-judicial/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

COSTA, Adriana Vieira da. O PANORAMA DA CADEIA DE CUSTÓDIA E SUA IMPLICAÇÃO NA VALORAÇÃO DA PROVA DIGITAL NO PROCESSO CIVIL. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 24, n. 1, p. 183-209, apr. 2025. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3663>>. Acesso em: 17 nov. 2025. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v24i1.3663>.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, Andre Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte Oliveira de. **Manual de Processo Civil - 1ª Edição 2025**. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

PAIVA, Danúbia Patrícia de. **Técnica processual e controle da prova digital no processo civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

PASTORE, Alexandro Mariano; FONSECA, Manoel Augusto Cardoso da. Cadeia de Custódia de Provas Digitais nos Processos do Direito Administrativo Sancionador com a adoção da tecnologia Blockchain. **Cadernos Técnicos da CGU**. v.3, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/42 Acesso em: 7 dez. 2025

SOUZA, Bernardo de Azevedo e; MUNHOZ, Alexandre; CARVALHO, Romullo. **Manual Prático de Provas Digitais**. 2. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

TEIXEIRA, Wendel de Brito Lemos. **A Prova Ilícita no Processo Civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.

THAMAY, Rennan; TAMER, Maurício. **Provas no Direito Digital**. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020.



**PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO:
PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DO
TRE-RS QUANTO À UTILIZAÇÃO DO
SISTEMA**

***ELECTRONIC JUDICIAL PROCESS:
PERCEPTION OF THE EMPLOYEES OF
THE REGIONAL ELECTORAL COURT OF
RIO GRANDE DO SUL REGARDING THE
USE OF THE SYSTEM***

Simone Zini Cocco

RESUMO: A modernização dos procedimentos judiciais tornou-se uma necessidade urgente no setor público, especialmente diante das demandas por maior eficiência, transparência e agilidade. Nesse cenário, a incorporação de tecnologias digitais vem transformando profundamente a forma como os processos são conduzidos e como os profissionais interagem com o fluxo de trabalho. Entre essas inovações, destaca-se o Processo Judiciário Eletrônico (PJE), cuja adoção vem gerando impactos significativos no desempenho das instituições. Este artigo analisa a implementação do PJE nos Cartórios Eleitorais do Rio Grande do Sul, a partir da percepção dos servidores que utilizam diariamente o sistema. A pesquisa examina aspectos como redução do tempo de tramitação das demandas eleitorais, limitações operacionais, níveis de resistência às mudanças, diminuição do uso de papel, melhoria no acesso aos processos, além de outras dimensões que refletem os resultados e desafios da digitalização. O estudo contou com a participação de 103 servidores, técnicos, analistas e requisitados, que atuam nas 165 zonas eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS), fornecendo um panorama abrangente e atual sobre os impactos reais dessa transformação digital no cotidiano da Justiça Eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Eleitoral; Processo Judicial Eletrônico (PJE); Setor Público.

ABSTRACT: The modernization of judicial procedures has become an urgent necessity in the public sector, especially given the demands for greater efficiency, transparency, and agility. In this scenario, the incorporation of digital technologies has profoundly transformed how processes are conducted and how professionals interact with the workflow. Among these innovations, the Electronic Judicial Process (PJE) stands out, whose adoption has generated significant impacts on the performance of institutions. This article analyzes the implementation of the PJE in the Electoral Courts of Rio Grande do Sul, based on the perception of the employees who use the system daily. The research examines aspects such as the reduction in the processing time of electoral demands, operational limitations, levels

of resistance to change, decreased use of paper, improved access to processes, and other dimensions that reflect the results and challenges of digitization. The study involved 103 civil servants, technicians, analysts, and seconded personnel working in the 165 electoral zones of the Regional Electoral Court of Rio Grande do Sul (TRE/RS), providing a comprehensive and up-to-date overview of the real impacts of this digital transformation on the daily operations of the Electoral Justice system.

KEYWORDS: Electoral Justice; Electronic Judicial Process (PJE); Public Sector.

1 INTRODUÇÃO

O Processo Judicial Eletrônico (PJE) constitui-se como a principal plataforma digital do Poder Judiciário brasileiro para a tramitação de processos eletrônicos. Desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹, em parceria com diversos Tribunais, e com participação consultiva do Conselho Nacional do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Advocacia Pública e das Defensorias Públicas, o sistema representa um marco na modernização da justiça brasileira. Seu propósito central é padronizar a prática de atos processuais e o acompanhamento do trâmite jurídico, respeitando, contudo, as especificidades de cada ramo da Justiça.

Com funcionalidades voltadas à racionalização dos procedimentos, o PJE busca promover ganhos de produtividade, economia de recursos e redução de custos com desenvolvimento ou aquisição de softwares, permitindo que esforços financeiros e humanos sejam direcionados à atividade finalística do Judiciário. Essa iniciativa dialoga diretamente com os princípios constitucionais da publicidade, transparência, eficiência e economicidade, previstos na Constituição Federal de 1988. Embora mais de três décadas tenham se passado desde sua promulgação, tais princípios ainda representam desafios para a administração pública, demandando iniciativas tecnológicas capazes de aprimorar a prestação jurisdicional.

Nesse contexto, a adoção de ferramentas digitais tornou-se uma estratégia essencial para ampliar a celeridade e a acessibilidade dos serviços públicos. A disseminação de sistemas eletrônicos de petiçãoamento, comunicação processual instantânea e consulta re-

1 CNJ: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/processo-judicial-eletronico-pje/implantacao-do-pje/>

mota a documentos permitiu democratizar o acesso à informação e reduzir a dependência de procedimentos presenciais. Por outro lado, a incorporação dessas tecnologias também intensificou as expectativas sociais por maior agilidade e transparência, especialmente diante do histórico de morosidade de diversos setores do Judiciário.

A transformação digital ganhou ainda mais impulso durante a pandemia de Covid-19, que impôs a necessidade urgente de manter a continuidade dos serviços judiciais por meios remotos. Estudos têm indicado que a adoção de sistemas eletrônicos em larga escala não apenas garantiu a continuidade das atividades, mas também evidenciou sua viabilidade e eficiência (CNJ, 2021; Velicogna & Ng, 2020), reforçando a importância da percepção dos usuários na consolidação dessas ferramentas.

No âmbito da Justiça Eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) implementou de forma sistemática o PJE para substituir integralmente os processos físicos por digitais. A instituição conta com 165 zonas eleitorais distribuídas nos 497 municípios do Estado, além de sua administração central em Porto Alegre. Conforme a Resolução CNJ nº 102 (Anexo IV), o quadro do TRE-RS é composto por 304 Analistas Judiciários estáveis e 423 Técnicos Judiciários estáveis, totalizando 727 servidores — público essencial para o funcionamento e para a adoção plena do sistema.

Diante disso, o presente estudo se justifica por analisar a percepção dos servidores dos cartórios eleitorais do TRE-RS quanto ao uso e aos efeitos do PJe na tramitação de processos eleitorais. Considerando que a efetividade de sistemas tecnológicos depende não apenas de sua arquitetura, mas também da experiência de seus usuários, a compreensão dessas percepções torna-se fundamental

para aperfeiçoar a solução adotada. Tal entendimento é reforçado por autores como Shim et al. (2010), que destacam que a avaliação da experiência do usuário agrega valor e qualidade à tecnologia em desenvolvimento, além de contribuir para a sua legitimidade e consolidação.

Assim, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: **Qual é a percepção dos servidores dos cartórios eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul acerca da adoção e implementação do Processo Judicial Eletrônico (PJE)?**

A relevância deste trabalho reside, portanto, na ampliação de pesquisas empíricas sobre a implementação de sistemas digitais no serviço público, especialmente sob a ótica dos usuários, e no fortalecimento das discussões sobre inovação no Poder Judiciário. Os resultados pretendem contribuir para o aprimoramento da administração judicial e para o desenvolvimento de práticas mais eficientes, alinhadas às demandas contemporâneas da sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O uso da tecnologia, além de trazer impactos positivos, também apresenta desafios e limitações na sua aplicação que precisam ser considerados. A desigualdade digital ocasionada pela baixa infraestrutura, em função de áreas distantes ou mais carentes, falta de acesso à internet, falta de dispositivos eletrônicos ou ainda pela não opção em utilizar a internet por grupos menos acostumados, demonstra a importância do governo em investir em infraestrutura e programas de inclusão digital.

A intenção de trazer o maior número de pessoas para participar desta transformação tecnológica seria garantir os serviços digitais a todos, o que preocupa o governo federal brasileiro nos últimos anos:

(...) os trabalhos de diagnóstico também focaram o tema da exclusão digital que continuam a representar um forte fator limitador para a expansão da internet, principalmente pela dificuldade de acesso às linhas telefônicas e às empresas provedoras de acesso aos usuários. Se ressalta que nos últimos anos avanços significativos ocorreram no acesso à rede como comprovado em pesquisas recentes do Comitê Gestor de Internet do Brasil (CGI) e de outras instituições de pesquisa. Outro importante barreira considerada diz respeito ao custo dos equipamentos de informática, proibitivo para uma parcela considerável da população brasileira. (MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS, 2022, não paginado).

Vargas (2018, p. 47) afirma que “a sociedade muda, as pessoas mudam, a tecnologia se reinventa, a cultura se altera, as gerações se modificam, a forma de pensar e agir passam por metamorfoses e as instituições devem acompanhar essas mudanças”. Dessa forma, as administrações públicas e privadas precisam, com urgência, se adaptarem às mudanças frente aos resultados esperados pela inovação a qual as sociedades vêm passando.

A palavra inovar, do latim *innovare*, significa fazer inovações, produzir ou tornar algo novo; renovar, restaurar (MICHAE-LIS, 2023). Neves Junior (2020, p. 121) define inovação em governo como:

A implementação efetiva de mudanças em produtos, serviços, processos, organizações, métodos de comunicação e políticas públicas, criando-se algo ou aprimorando significativamente algo existente, que possua valor para o usuário e para a sociedade como um todo, a fim de satisfazer um determinado interesse público.

A implementação é uma importante fase do processo de desenvolvimento dos sistemas de informação. Turban, Rainer Jr. e Potter (2007, p. 277) observam que tal fase consiste no “[...] pro-

cesso de conversão do sistema antigo para o novo [...]”. Os autores sublinham que:

A implementação consiste em desativar o sistema antigo e ativar o novo. A implementação inclui a conversão de dados do antigo para o novo sistema, o treinamento de empregados para o uso do novo sistema e a execução de testes piloto ou testes modulares no novo sistema. (TURBAN; RAINER JR.; POTTER, 2007, p. 277).

Na administração pública, uma vez que ao contrário da privada não busca aferir vantagens competitivas, deve-se utilizar uma definição ampla de empreendedorismo no sentido de se considerar não apenas aquilo que é original, mas também as adaptações e incrementos (OLIVEIRA, 2015).

Na última década, com a nova realidade virtual com a crescente utilização da internet, importantes inovações foram ofertadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aos cidadãos, como a disponibilização de documentos que antes somente existiam na forma impressa e atualmente também são fornecidos de forma virtual. Como exemplo podemos citar o Título de Eleitor, cujo requerimento pode ser feito através do site do Tribunal Superior Eleitoral, o qual será analisado e encaminhado pelos cartórios eleitorais responsáveis pelo processamento no TSE.

O documento fica disponibilizado para impressão, caso necessário, no mesmo site ou através do aplicativo e-título: “aplicativo móvel para obtenção da via digital do título de eleitor”. Apresenta dados como: zona eleitoral, situação cadastral, além da certidão de quitação e da certidão de crimes eleitorais” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, entre 2020 e 2023, não paginado).

Diante dos avanços tecnológicos e com a aprovação pelo CNJ da Resolução nº 345, os tribunais brasileiros estão autorizados

a adotarem o “Juízo 100% Digital”. A cartilha lançada pelo CNJ explica que:

(...) o “Juízo 100% Digital” possibilita ao cidadão ter acesso à Justiça sem precisar comparecer fisicamente nos Fóruns, uma vez que, no “Juízo 100% Digital”, todos os atos processuais serão praticados exclusivamente por meio eletrônico e remoto, pela Internet. Isso vale, também, para as audiências e sessões de julgamento, que vão ocorrer exclusivamente por videoconferência (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, entre 2020 e 2023).

Com o objetivo de atender às necessidades dos diversos segmentos do Poder Judiciário brasileiro, o CNJ lançou o PJE, sistema em que ocorrem as tramitações dos processos. O software foi desenvolvido pelo CNJ a partir da experiência e com a colaboração de diversos tribunais brasileiros (Conselho Nacional de Justiça, 2010).

Conforme Souza (2017), o sistema PJE é uma inovação porque a mudança do contencioso impresso para o eletrônico resultou em novas combinações de recursos, rotinas e capacidades dos tribunais do trabalho brasileiros, que se refletiram em seu fluxo de trabalho – ou seja, no processo de produção desses tribunais – e na prestação de serviços judiciais.

Isto posto, este trabalho se concentra no Sistema de Processo Judicial Eletrônico – PJE, um sistema inovador que traz a tentativa da desburocratização do Judiciário, agindo em prol da eficiência do serviço público, uma vez que proporciona o acompanhamento on-line da tramitação dos processos e a participação mais efetiva e transparente dos profissionais que dele fazem uso (Teixeira et al., 2017).

3 METODOLOGIA

A coleta de dados deste estudo foi realizada por meio de pesquisa quantitativa, documentação institucional e pesquisa biblio-

gráfica. **A fonte primária de dados** consistiu em um questionário do tipo *survey*, encaminhado aos servidores das 165 zonas eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS). O instrumento foi inicialmente divulgado em um grupo de WhatsApp, porém, como o grupo não incluía todos os servidores, tornou-se necessário complementar o envio por e-mail, a fim de garantir o acesso integral ao questionário. Ao todo, foram realizadas 588 tentativas de contato com os servidores.

As **fontes documentais** abrangeram legislações e normativas relacionadas ao objeto de estudo, relatórios disponibilizados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e pelo Tribunal Superior Eleitoral, bem como informações publicadas nos sites institucionais dos Tribunais Regionais Eleitorais, do TSE e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Entre os principais documentos analisados, destacam-se aqueles referentes ao processo de implantação do PJe – Módulo Tribunal (2º Grau), iniciado em 2018, e do PJe – Módulo Zonas Eleitorais (1º Grau), regulamentado pela Portaria Conjunta P-CRE nº 3, de 7 de outubro de 2019, que determinou a conversão dos processos físicos para o meio digital. Considerou-se, ainda, a Resolução nº 388, de 18 de dezembro de 2019, que tornou obrigatória a utilização do Sistema PJe no âmbito da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Sul.

As **fontes secundárias** foram obtidas por meio de pesquisa bibliográfica, envolvendo artigos científicos, revistas especializadas e estudos que abordam situações semelhantes, fornecendo subsídios teóricos e complementares para a sustentação da análise.

Para examinar a percepção dos servidores quanto à utilização do PJE, adotou-se uma abordagem quantitativa, com conceção descritiva, caracterizando-se, também, como uma **pesquisa explora-**

tória. Segundo Malhotra (2011) e Hair et al. (2010), pesquisas exploratórias são adequadas para ampliar a familiaridade com determinado fenômeno e identificar aspectos relevantes que subsidiem análises mais aprofundadas. A classificação como estudo quantitativo justifica-se pelo uso de um questionário estruturado, composto por questões objetivas previamente definidas.

De acordo com Hair et al. (2010), a estratégia *survey* é adequada para pesquisas com grande número de respondentes, pois permite captar percepções individuais e alcançar um público amplo. Da mesma forma, Lakatos e Marconi (2010) ressaltam que o método *survey* visa obter informações diretamente de um grupo de interesse, sendo amplamente utilizado em estudos descritivos e exploratórios. Nesse sentido, optou-se pela aplicação do questionário por meio digital, possibilitando que todos os servidores com acesso ao sistema PJE participassem voluntariamente.

O questionário abordou tanto o perfil dos respondentes quanto suas percepções sobre o funcionamento e a utilização do sistema. As categorias de análise foram definidas a priori, contemplando: tempo de uso, treinamento, aptidão, inovação, resistência e atendimento de demandas. Em relação aos impactos positivos e negativos do PJE, utilizou-se escala do tipo *Likert* para avaliar elementos como: deslocamento das partes interessadas, flexibilidade de horários, agilidade, facilidade de acesso aos processos, clareza e limitações do sistema, inconsistências, confiabilidade, acesso a relatórios, abrangência das funcionalidades, concordância com a mudança para o PJE e percepção sobre a contribuição do sistema para a redução de custos.

Considerando que o PJE é de uso obrigatório no TRE/RS desde a publicação da Resolução nº 388/2019, a aplicação do questionário permitiu reunir percepções provenientes de servidores de

diferentes faixas etárias, ambos os sexos e diversas realidades organizacionais. Dessa forma, a pesquisa proporcionou uma visão abrangente e representativa sobre a adoção e o funcionamento do sistema no âmbito da Justiça Eleitoral gaúcha.

3.1 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A pesquisa se deu através de um estudo de caso, onde o recurso utilizado foi aplicação de um questionário composto por 31 perguntas divididas em seções: perfil dos respondentes, perfil quanto ao PJE e percepção dos respondentes quanto a utilização do PJE.

A coleta dos dados foi realizada no período de novembro e dezembro de 2023, mediante Link disponibilizado no grupo de WhatsApp e e-mail dos servidores das 165 zonas eleitorais do TRE/RS. Os dados seguiram aos preceitos éticos de sigilo aos respondentes, preservando suas identidades. O método aplicado foi o estatístico descritivo, utilizando-se métodos gráficos e numéricos, extraídos da aplicação do questionário, objetivando descrever as características de determinada população.

Em relação ao número de respondentes, foram investigados um total de 588 servidores, sendo técnicos, analistas judiciários e requisitados. Desse total, participaram 103 respondentes, sendo 33 técnicos, 47 analistas e 23 requisitados.

Para compreender com maior precisão o perfil dos participantes da pesquisa, elaborou-se a Tabela 01.

Tabela 1 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis cargo, idade, gênero, grau de escolaridade, função de chefia ou cargo em comissão

Variáveis	Alternativas	Frequência	Percentual
1- Cargo que ocupa	Técnico Judiciário	33	32
	Analista Judiciário	47	45,6
	Requisitado	23	22,3
2- Idade	De 18 a 29 anos	1	1
	De 30 a 39 anos	19	18,4
	De 40 a 49 anos	54	52,4
	De 50 a 59 anos	22	21,4
	De 60 a 69 anos	7	6,8
	70 anos ou mais	0	0
3- Gênero	Feminino	50	48,5
	Masculino	53	51,5
4- Grau de Escolaridade	Ensino Médio	6	5,8
	Graduação	29	28,2
	Especialização	64	62,1
	Mestrado	3	2,9
	Doutorado	1	1
	Pós-Doutorado	0	0
5- Função de Chefia ou Cargo em Comissão	Sim	48	46,6
	Não	55	53,4

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Dos 103 respondentes, observou-se, em relação ao cargo que ocupam, que os Analistas Judiciários (45,6%) foram os que mais responderam a pesquisa. Do ponto de vista da idade, a maioria possui de 40 a 49 anos (52,4%) e quanto ao gênero houve uma distribuição igualitária entre mulheres (48,5%) e homens (51,5%). Com relação à escolaridade, 28,2% possuem graduação e a maioria com 62,1% possui especialização. Quanto ao cargo de chefia ou em comissão, 46,6% dos respondentes exercem a função.

Na sequência buscou-se avaliar o perfil de uso do Processo Judiciário Eletrônico (PJE). A tabela 2 busca analisar o tempo de uso e se recebeu ou não treinamento. Também quanto a aptidão, re-

sistência ao uso, se concorda que o sistema é uma inovação e se essa adaptação foi necessária para atender as demandas da sociedade. Por fim foi perguntado se os servidores têm conhecimento de algum outro sistema que seja melhor que o PJE.

Tabela 2 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis tempo de uso do Sistema PJE, treinamento, aptidão, resistência, inovação, adaptação necessária e conhecimento sobre outro sistema.

Variáveis	Alternativas	Frequência	Percentual
6- Tempo de uso do sistema	Menos de 1 ano	10	9,7
	1 a 3 anos	23	22,3
	Mais de 3 anos	70	68
7- Recebeu treinamento	Sim	77	75,5
	Não	25	24,5
8- Sente-se apto para trabalhar no sistema	Sim	72	69,9
	Não	31	30,1
9- Concorda que o PJE é uma inovação	Sim	98	95,1
	Não	5	4,9
10- Manifestou resistência na utilização	Sim	34	33,3
	Não	69	66,7
11- Foi necessária adaptação do físico para o digital	Sim	98	95,1
	Não	5	4,9
12- Conhece outro sistema similar melhor	Sim	55	53,4
	Não	48	46,6

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Diante das respostas dos servidores a maioria possui mais de 3 anos de tempo de utilização do sistema (68%), onde também a maioria afirma ter recebido treinamento (75,5%), desse modo sentindo-se aptos para trabalhar no sistema com tranquilidade (69,9%).

A grande maioria dos respondentes concordam que o PJE

é uma inovação para a Justiça Eleitoral no RS (95,1%) e que foi necessária a adaptação do físico para o digital (95,1%), atendendo as demandas dos usuários.

Na implementação do PJE, 66,7% dos servidores não manifestaram resistência para a utilização do sistema e 33,3% responderam que resistiram ao uso. Apesar dos índices serem, aparentemente, favoráveis ao sistema em questão, 53,4% responderam que possuem conhecimento de sistema similar melhor que o PJE para trabalhar nos processos eletrônicos.

Ainda na busca da compreensão da utilização do sistema, buscou-se analisar as respostas das questões objetivas, relativas à percepção dos servidores em relação aos construtos pesquisados.

Tabela 3 – Estatística descritiva da percepção dos servidores quanto ao uso do sistema PJE para o processamento de informações e prática de atos processuais.

Percentual dos Servidores	Percentual e Frequência									
	Discordo Totalmente		Discordo Parcialmente		Não concordo, nem discordo		Concordo Parcialmente		Concordo Totalmente	
Variáveis	Freq. Abs.	Freq. Rel.	Freq. Abs.	Freq. Rel.	Freq. Abs.	Freq. Rel.	Freq. Abs.	Freq. Rel.	Freq. Abs.	Freq. Rel.
13- Fim do deslocamento das partes interessadas para verificar o processo	0	0	1	1	8	7,8	15	14,6	79	76,7
14- Flexibilidade de horários para atuar/movimentar os processos	2	1,9	3	2,9	6	5,8	15	14,6	77	74,8

15- Facilidade de acesso aos autos	1	1	7	6,8	8	7,8	27	26,2	60	58,3
16- Não precisa ficar deslocando processos de um lado para outro	1	1	2	1,9	3	2,9	5	4,9	92	89,3
17- Agilidade no andamento do processo	2	1,9	4	3,9	9	8,7	36	35	52	50,5
18- Acesso ao sistema de qualquer local (casa, trabalho)	2	1,9	2	1,9	7	6,8	19	18,4	73	70,9
19- Melhora na gestão do tempo do servidor	3	2,9	5	4,9	17	16,5	26	25,2	52	50,5
20- O sistema apresenta clareza em relação ao passo a passo para os andamentos necessários	14	13,6	32	31,1	20	19,4	28	27,2	9	8,7
21- A interface de navegação do sistema é intuitiva para sua utilização	16	15,5	36	35	18	17,5	27	26,2	6	5,8
22- O Sistema tem limitações técnicas	0	0	2	1,9	15	14,6	38	36,9	48	46,6
23- O sistema apresenta inconsistências quanto a configuração de textos	0	0	5	4,9	7	6,8	23	22,3	68	66
24- Apresenta dificuldades de acesso ao sistema, no que se refere à experiência com a computação	12	11,7	20	19,4	19	18,4	33	32	19	18,4

25- O sistema é confiável pois não tem evidências de perda de arquivos incluídos	5	4,9	16	15,5	32	31,1	32	31,1	18	17,5
26- O sistema é linear, não apresenta situações de travamento e lentidão	58	56,3	22	21,4	11	10,7	11	10,7	1	1
27- Consegue identificar, mediante relatórios, a situação dos seus processos	41	39,8	25	24,3	20	19,4	13	12,6	4	3,9
28- As ferramentas de pesquisa do PJE são eficientes para as buscas efetuadas	28	27,2	26	25,2	17	16,5	26	25,2	6	5,8
29- As funcionalidades do PJE abrangem a prática de todos os atos processuais necessários	9	8,7	24	23,3	23	22,3	31	30,1	16	15,5
30- A implantação do sistema PJE foi a melhor opção para o processamento de informações e prática de atos processuais	12	11,7	20	19,4	29	28,2	26	25,2	16	15,5
31- O Sistema PJE, através do compartilhamento de soluções digitais, contribui para a redução de custo:	3	2,9	4	3,9	10	9,7	34	33	52	50,5

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Por meio dos valores apurados, pode-se verificar que a maioria dos respondentes concordam totalmente em relação ao PJE, que as variáveis como fim do deslocamento das partes (76,7%), flexibilidade de horários para autuar/movimentar os processos (74,8%), facilidade de acesso aos autos (58,3%), não precisar ficar deslocando processos de um lado para outro (89,3%), agilidade no andamento do processo (50,5%), acesso ao sistema de qualquer local (70,9%) e melhoria na gestão do tempo do servidor (50,5%), são pontos positivos apresentados pelo PJE para a tramitação dos processos.

Por outro lado, a ferramenta em análise identifica alguns pontos negativos demonstrados através das respostas dos servidores. Dentre os principais pontos destacamos a falta de clareza no passo a passo para os andamentos necessários, interface de navegação não intuitiva, limitações técnicas, inconsistências na configuração de textos, situações de travamento e lentidão.

A partir da percepção dos servidores, podemos verificar, mediante dados demonstrados na tabela 3, que a maioria (32%) relata dificuldades para acesso ao sistema em relação a experiência com a computação, e também que não conseguem identificar, mediante relatório a situação dos processos (39,8%), o que dificulta a agilidade dos procedimentos.

Quanto a eficiência das ferramentas de pesquisa dos processos, confiabilidade na inclusão de arquivos e perdas dos mesmos, e quanto a abrangência das práticas processuais do sistema, a maioria dos servidores não concordam e nem discordam com as variáveis citadas, o que demonstra que estas afirmações não são relevantes para o grupo pesquisado.

Com relação a percepção quanto ao PJE ser a melhor opção para o processamento das informações e práticas dos atos pro-

cessuais, alguns respondentes concordam parcialmente (25,2%), e outros nem concordam e nem discordam (28,2%) com a afirmação, mas conforme visto anteriormente, 53,4% conhecem outro sistema similar melhor que o PJE para práticas processuais, o que demonstra uma desvantagem do sistema.

Por fim, quanto à variável redução de custos (50,5%) a maioria dos respondentes concorda totalmente que o sistema contribui para esta redução, através do compartilhamento de soluções digitais e diminuição de gastos públicos. O objetivo não é apenas economizar, mas produzir mais com menos e evitar desperdícios de recursos materiais e humanos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo eletrônico é, sem dúvida, uma realidade do Poder Judiciário brasileiro que se aprimora continuamente, evidenciando o quanto a justiça está ligada à segurança jurídica e à paz social. A transição do formato físico para o eletrônico representa uma significativa mudança experimentada pelo Judiciário, acarretando a necessidade de reconfiguração das rotinas de trabalho de todos os seus intervenientes (juízes, servidores, defensores e advogados).

Com o propósito de captar a percepção dos colaboradores em relação à implementação do PJE no TRE/RS, este estudo baseou-se em uma revisão bibliográfica que contemplou conceitos importantes associados às mudanças tecnológicas e à efetiva implementação de um novo sistema em substituição a um antigo. Conforme Souza (2017), o sistema PJE representa uma inovação, uma vez que a transição do litígio impresso para o eletrônico resultou em novas combinações de recursos.

Com base na análise realizada, a implementação do PJE

como sistema obrigatório para a autuação de processos nas Zonas Eleitorais do RS revelou, por meio da pesquisa, que 66,7% dos colaboradores manifestaram resistência à utilização do sistema, sendo que 75,5% destes receberam treinamento e 69,9% sentem-se aptos para trabalhar com tranquilidade. Isso evidencia que essa resistência não impactou adversamente a transição adequada entre os sistemas físico e digital.

De modo geral, destaca-se que o treinamento é uma ferramenta essencial para a adaptação ao sistema, porém, alguns fatores como a falta de clareza nos procedimentos, uma interface de navegação pouco intuitiva, inconsistências na configuração de textos, problemas de travamento e lentidão são obstáculos técnicos que geram uma percepção negativa entre os entrevistados. Contudo, o sistema judicial eletrônico implantado, apesar de seu histórico de lentidão e ineficiência, tem mostrado progressos positivos, sendo imperativo que essas questões técnicas sejam aprimoradas para tornar o uso do sistema ainda mais eficaz.

A pesquisa contou com a participação de 17,5% do público-alvo, o que indica uma adesão limitada e, conseqüentemente, algumas lacunas nos resultados. Ainda assim, o estudo reúne informações significativas, capazes de apoiar a organização, sobretudo porque as percepções registradas pelos colaboradores em diversos aspectos do questionário podem servir de subsídio para o aperfeiçoamento do sistema e para melhorias em sua implementação.

Por fim, no âmbito acadêmico, é crucial ressaltar que pesquisas desse tipo contribuem para o avanço da Gestão Pública, proporcionando o suporte necessário para as organizações públicas avançarem cada vez mais com as Tecnologias de Informação e Comunicação. E é neste interim que o software PJE foi introduzido

no TRE/RS, com a finalidade de aniquilar com a morosidade, economizar o dinheiro público e promover prestação jurisdicional com qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/processo-judicial-eletronico-pje/implantacao-do-pje/>> Acessado em 24 de nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Juízo 100% digital, entre 2020 e 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/projeto-juizo-100-digital/>> . Acesso em 28 abr. 2023.

Conselho Nacional de Justiça (2010). Processo Judicial Eletrônico – Pje. Brasília. Retirado de <<http://www.trtsp.jus.br/servicos/pje>>

HAIR, J. R.; BLACK, W.C.; BARIN, B. J.; ANDERSON, R. E. Multivariate Data Analyses. 7. ed. New Jersey: Pearson, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M.A. Metodologia Científica. 5. ed. , São Paulo: Atlas, 2010. MALHOTRA, N.K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

MELLO, José André Villas Bôas; PROCÓPIO, Daniel Barbosa; SILVA, Júlio Cesar Santos. O impacto da tecnologia da informação na administração pública: uma revisão sistemática. P2P E INOVAÇÃO, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 191–205, 2019. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/p2p/article/view/4952>>. Acesso em: 18 de nov. 2023.

MICHAELIS. Dicionário Online de Português, 2023. Melhoramentos Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portu>>

gues/busca/portugues-brasileiro/inovar/>. Acesso em: 25.04.2023

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS. Do eletrônico ao digital, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-aodigital#:~:text=O%20conceito%20de%20Governo%20Eletr%C3%B4nico,a%20necessidade%20da%20presen%C3%A7a%20f%C3%ADsica>>. Acesso em 25 abr. 2023.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. Editora Edgard Blucher Ltda. 2020

OLIVEIRA, Fábio Cesar Dos Santos. Democracia e internet: a revolução digital e os desafios à representação política, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril_v50_n199_p143.pdf>. Acesso em 25 abr. 2023.

RENAULT, S. R. T. (2005). A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, 58(2), 127-135.

ROSA, A. L., & TEIXEIRA, C. C. (2019). *Transformação digital no Judiciário brasileiro*. *Revista do Serviço Público*.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia de Pesquisa* (3a ed.). São Paulo: McGraw Hill.

SADEK, M. T. A. (2004). Poder judiciário: Perspectivas de reforma. *Revista Opinião Pública*, 10(1), 1-62.

SHIM, J. T., Sheu, T. S., Chen, H. G., Jiang, J. J., & Klein, G. (2010). Coproduction in successful software development projects. *Information and Software Technology*, 52, 1062-1068.

SOUSA, M. M, & Guimarães, T. A. (2017). The adoption of innovations in Brazilian labour courts from the perspective of judges and court managers. *Revista de Administração*, 52(1), 103-113.

TEIXEIRA, J. A.; RÊGO, M. C. B. Inovação no sistema Judiciário com a adoção do Processo Judicial eletrônico em um Tribunal de Justiça brasileiro. *Revista Ciências Administrativas*, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 369–384, 2017. DOI: 10.5020/2318-0722.23.3.369-384. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rca/article/view/4132>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

THOMÉ, Antonella Cequinel Thá; DE CARVALHO, Cely Say. **TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES.**

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Justiça Eleitoral oferece ferramentas para combater a desinformação, 2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/justica-eleitoral-ofereceferramentas-para-combater-a-desinformacao-286936>>. Acesso em 25 abr. 2023.

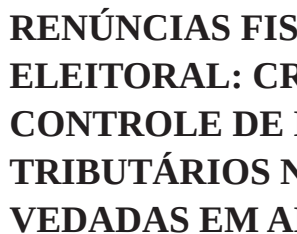
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Aplicativo e- Título, entre 2020 e 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/servicos/aplicativo-e-titulo>>. Acesso em 25 abr. 2023.

TURBAN, Efraim; RAINER JR., Kelly; POTTER, Richard. Introdução a sistemas de informação: uma abordagem gerencial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 364.

VARGAS, Vinicius Bacichetto. Inovação no Setor Público. Porto Alegre: SAGAH, 2018

Vieira, J. L., & Pinheiro I. A. (2008, setembro). Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a gestão do poder judiciário. Anais do XXXII Encontro ANPAD (EnANPAD), Rio de Janeiro, RJ.

VELICOGNA, M., & Ng, G. Y. (2020). *Remote courts during the pandemic: Between digital transformation and access to justice*. International Journal for Court Administration.



**RENÚNCIAS FISCAIS E INTEGRIDADE
ELEITORAL: CRITÉRIOS PARA O
CONTROLE DE BENEFÍCIOS
TRIBUTÁRIOS NAS CONDUTAS
VEDADAS EM ANO ELEITORAL**

***TAX EXPENDITURES AND ELECTORAL
INTEGRITY: CRITERIA FOR THE
OVERSIGHT OF TAX BENEFITS WITHIN
ELECTORAL-YEAR PROHIBITED ACTS***

Edmundo Emerson de Medeiros

RESUMO: O artigo examina a interface entre renúncias fiscais e integridade eleitoral, tendo como eixos o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições e o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir de conceitos operacionais de renúncia de receita e gasto tributário, adota-se o Sistema Tributário de Referência (STR) e o método da perda de arrecadação (revenue forgone) para tornar observáveis a materialidade, o desenho distributivo e o alcance econômico dos benefícios. Em diálogo com a literatura internacional de electoral integrity e de tax expenditures, identifica-se um ponto cego: códigos e diretrizes sobre misuse of administrative resources praticamente ignoram os gastos tributários como risco específico, ao passo que os estudos de transparência, regressividade e democracia fiscal raramente traduzem seus achados em categorias de ilícito eleitoral ou em standards probatórios aplicáveis ao controle de condutas vedadas em ano de eleição. Propõe-se, então, um quadro teórico e probatório que integra a linguagem técnico-fiscal do STR e da mensuração de gastos tributários, aos parâmetros jurídicos de igualdade de oportunidades entre candidatos em disputa e de neutralidade da Administração no processo eleitoral. A partir de peças orçamentárias rotineiras (LDO, LOA, RREO, RGF), séries de arrecadação e cadastros administrativos, constrói-se um roteiro replicável que organiza a prova em três filtros: (i) preexistência e continuidade orçamentária; (ii) impessoalidade, critérios técnicos de elegibilidade e contrapartidas que afastem a gratuidade econômica; e (iii) comunicação institucional não promocional. A jurisprudência recente do TSE é relida à luz desses elementos, delineando critérios de gravidade e proporcionalidade ancorados em dados verificáveis, aptos a orientar tanto o contencioso quanto o desenho de políticas em todas as esferas federativas.

PALAVRAS-CHAVE: Integridade eleitoral; Renúncias fiscais; Gastos tributários; Sistema Tributário de Referência (STR); Condutas vedadas; Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Democracia fiscal; Uso de recursos administrativos.

ABSTRACT: The article examines the interface between tax expenditures and electoral integrity, structured around § 10 of Article 73 of the Electoral Law and Article 14 of the Fiscal Responsibility

Law. Drawing on operational concepts of revenue waiver and tax expenditure, it adopts the Reference Tax System (STR) and the revenue-forgone method to make the materiality, distributive design, and economic reach of the benefits observable. In dialogue with the international literature on electoral integrity and tax expenditures, a blind spot emerges: codes and guidelines on the misuse of administrative resources virtually ignore tax expenditures as a specific risk, while studies on transparency, regressivity, and fiscal democracy rarely translate their findings into categories of electoral wrongdoing or into probative standards applicable to the control of prohibited acts in election years. The article therefore advances a theoretical and evidentiary framework that integrates the technical-fiscal language of the STR and of tax-expenditure measurement with the legal parameters governing equal opportunities among competing candidates and the neutrality of the public administration during the electoral process. Using routine budget documents (LDO, LOA, RREO, RGF), revenue series, and administrative registries, it develops a replicable evidentiary roadmap organized around three filters: (i) prior existence and budgetary continuity; (ii) impersonality, technical eligibility criteria, and counter-obligations that prevent economic gratuity; and (iii) non-promotional institutional communication. Recent case law from the Superior Electoral Court (TSE) is reinterpreted in light of these elements, outlining gravity and proportionality criteria anchored in verifiable data and capable of guiding both electoral litigation and policy design across all levels of the federation.

KEYWORDS: Electoral integrity; Tax waivers; Tax expenditures; Reference Tax System (STR); Prohibited electoral practices; Fiscal Responsibility Law (FRL); Fiscal democracy; Use of administrative resources.

1 INTRODUÇÃO

A integridade eleitoral costuma ser examinada a partir de temas como publicidade institucional, captação ilícita de sufrágio e uso da máquina administrativa. A literatura internacional consolidou parâmetros para coibir o abuso de recursos estatais em favor de incumbentes, com ênfase em estruturas, pessoal, bens públicos e orçamento diretamente executado. Menos visível, embora relevante pelo seu impacto distributivo e pelo potencial de segmentação, está a renúncia fiscal, forma indireta de gasto público que, em certos arranjos, pode operar como “benefício” em sentido jurídico eleitoral e, portanto, sujeitar-se às vedações do parágrafo 10 do artigo 73 da Lei das Eleições.¹

Nesse quadro, a disciplina de finanças públicas não é neutra do ponto de vista eleitoral. O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona a validade de toda renúncia à estimativa do impacto e à indicação das medidas de compensação, enquanto a Constituição reforça a centralidade do orçamento como plano e instrumento de transparência. Em conjunto, esses fundamentos exigem que a renúncia fiscal seja tratada como despesa sujeita a controle e transparência, o que se articula com o princípio da igualdade de oportunidades na disputa, na medida em que decisões sobre “quem” será beneficiado por exceções tributárias interferem, direta ou indiretamente, nas condições materiais de competição.²

No plano técnico, a literatura sobre gastos tributários desen-

1 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições (Lei das Eleições). Brasília: Presidência da República, 1997.

2 BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Presidência da República, 2000; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

volveu instrumentos para tornar observáveis materialidade e alcance econômico das renúncias. A partir de um Sistema Tributário de Referência, que explicita a regra normal de incidência, e do método de perda de arrecadação por comparação contrafactual (revenue forgone), a renúncia deixa de ser categoria meramente retórica e passa a ser quantificada como perda de receita atribuível a exceções em relação a uma linha de base. Organismos como OCDE, Banco Mundial e CIAT recomendam que essa mensuração se faça com transparência metodológica, classificação por instrumento e objetivos, identificação de beneficiários e séries comparáveis no tempo, justamente para permitir avaliação de qualidade, regressividade e efeitos sobre a democracia fiscal.³

Esse instrumental, porém, raramente é lido em chave de integridade eleitoral. Os códigos de boas práticas e as diretrizes sobre misuse of administrative resources tendem a tratar benefícios tributários, quando muito, de forma genérica, sem desenvolver critérios operacionais próprios para renúncias em contexto de competição política. Por sua vez, a literatura de gastos tributários avança em transparência, adicionalidade e focalização, mas quase nunca traduz esses achados em categorias de ilícito eleitoral ou em parâmetros probatórios aplicáveis ao controle de condutas vedadas em ano de eleição.⁴ O resultado é uma “zona cinzenta” entre direito financeiro,

3 PESSÔA, Leonel Cesarino; PESSÔA, Samuel (org.). *Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional*. 2. ed. São Paulo: FGV Direito SP, 2022 (discussão do STR e do uso de revenue forgone).

4 No debate recente sobre gastos tributários, essas três categorias funcionam como critérios sintéticos de qualidade: transparência indica a possibilidade de conhecer com clareza o custo fiscal e o público efetivamente alcançado; adicionalidade procura delimitar em que medida a renúncia gera resultados que não ocorreriam na ausência do benefício; e focalização remete ao grau em que o arranjo direciona seus efeitos ao público, setor ou território que se pretende alcançar, evitando dispersões regressivas.

direito tributário e direito eleitoral, em que benefícios tributários potencialmente sensíveis ao calendário eleitoral permanecem fora de um enquadramento sistemático de risco.

O presente trabalho articula-se a esse fio condutor e toma como ponto de partida o parâmetro estabelecido pela Lei n 9.504/1997, que, no § 10 do art. 73, veda, no ano da eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por agentes públicos, admitindo apenas exceções estritas; em seguida, agrega a regra fiscal da LRF sobre estimativa do impacto da renúncia e das medidas de compensação; utiliza o Sistema Tributário de Referência (STR) como régua para apurar materialidade econômica; e, a partir da jurisprudência eleitoral, adota o exame do caso concreto como critério para distinguir programas continuados e impessoais (com contrapartidas e execução pretérita comprovável) de liberalidades gratuitas associadas à disputa, inclusive quando a prova decorre do próprio modo de comunicação da política pública (conteúdo, momento e alcance da divulgação, personalização das peças e associação a agentes).⁵

5 SE. RO nº 171821/2014/PB (Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho), DJe 2017 (gratuidade como elemento normativo; continuidade e vínculo a convênio nacional); Consulta nº 36815/DF (lançamento de programas de recuperação fiscal e exame do caso concreto).

2 RENÚNCIAS FISCAIS COMO GASTOS TRIBUTÁRIOS E SUA PROJEÇÃO SOBRE A INTEGRIDADE ELEITORAL

2.1 GASTO TRIBUTÁRIO, RENÚNCIA DE RECEITA E EXTRA-FISCALIDADE

Em termos conceituais e operacionais, “renúncia de receita” é categoria jurídico-orçamentária assentada em três pilares: a centralidade constitucional do orçamento como plano e instrumento de transparência (CF, art. 165, § 6º); a regra fiscal que condiciona a validade da renúncia à estimativa do impacto e às medidas de compensação (LRF, art. 14); e a delimitação, no CTN, das hipóteses de exclusão e de extinção do crédito (isenção, anistia, remissão). Essa triangulação evita que “renúncia” se confunda com qualquer alteração de alíquota ou de base: o ordenamento estabelece quando e como o ente pode abrir mão de receita e vincula o ato a controles de prognose e de compatibilidade orçamentária.⁶

Em matéria de ICMS, essa moldura se completa com a Lei Complementar nº 24/1975, que condiciona a concessão e a revogação de isenções à celebração de convênios no âmbito do CONFAZ e estende esse regime às reduções de base de cálculo, às devoluções totais ou parciais do tributo, aos créditos presumidos e a outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais fundados no imposto, bem como às prorrogações e às extensões de isenções então vigentes (art. 1º, caput e parágrafo único, incisos I a V).

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, § 6º; BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, art. 14; BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), arts. 175 e 156, IV.

Ao tratar de modo unitário essas figuras, o legislador complementar do ICMS explicita que, para fins fiscais, não apenas as isenções típicas, mas também regimes de diferimento, créditos outorgados, financiamentos vinculados à arrecadação futura e outros arranjos híbridos de natureza financeirofiscal configuram renúncia sujeita a controle, o que reforça a leitura de que o alcance do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições não pode depender exclusivamente da nomenclatura adotada no ato concessivo; renúncias podem se materializar em regimes especiais, créditos presumidos e outros favores financeirofiscais que, ainda que não rotulados como isenção, anistia ou remissão, produzem efeitos equivalentes sobre a arrecadação.

No plano internacional, consolidou-se um procedimento para transformar “renúncia” em “gasto tributário”: explicitar um sistema de referência (benchmark) e mensurar a perda de arrecadação por comparação contrafactual (revenue forgone), com classificação por instrumento, identificação de objetivos e beneficiários e séries comparáveis no tempo. Essa arquitetura, difundida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Banco Mundial e pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), funciona como parâmetro de transparência metodológica e de avaliação regular de efetividade, sem substituir o juízo jurídico, e é bem sintetizada por manual recente do Banco Mundial, que define os gastos tributários nos seguintes termos:

“Os gastos tributários são perdas de receita atribuíveis a disposições especiais na lei, como isenções, deduções, créditos e alíquotas tributárias preferenciais”⁷

7 OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010; WORLD BANK. *Tax Expenditure Manual: Guidelines for Assessment and Transparency*. Washington, DC: World Bank, 2024, p. 12. “Tax expenditures are revenue losses attributable to special provisions in the law, such as exemptions, deductions, credits, and preferential tax rates,” (tradução nossa); CIAT — Centro Interamericano de Administra-

No âmbito nacional, a Receita Federal do Brasil aplica esse arranjo no Demonstrativo dos Gastos Tributários (Sistema Tributário de Referência – STR, como referência e método de perda de arrecadação), enquanto o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, vincula a estimativa e a compensação ao ciclo orçamentário; na esfera subnacional, porém, inexistente parâmetro metodológico unificado, o que produz assimetrias de informação. Para fins de controle e prova, cada ente deve publicizar um núcleo mínimo de dados (linha de base adotada, memória de cálculo do custo com hipóteses e fontes, e identificação do universo elegível e efetivamente beneficiado em séries temporais), de modo a permitir verificação externa e comparabilidade.⁸

A partir desse referencial de mensuração e de sua inserção no ciclo orçamentário, a análise jurídica separa alteração estrutural do sistema e concessão excepcional: nem todo ajuste legislativo constitui gasto tributário, e nem todo gasto é ilícito. A qualificação depende de materialidade mensurável, inserção regular nas peças orçamentárias e critérios impessoais de acesso, especialmente quando há concentração atípica de concessões ou opacidade de custos. Essa distinção vem sendo incorporada por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), e por instrumentos normativos e orientações técnicas oficiais (em particular, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que vincula estimativa e compensação ao ciclo orçamentário,

ciones Tributarias. Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: una experiencia iberoamericana. Cidade do Panamá: CIAT, 2011.

8 BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024): base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024; BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed.). Brasília: STN, 2025.

e o Demonstrativo dos Gastos Tributários – DGT, da Receita Federal do Brasil – RFB, que quantifica a perda de arrecadação com base em sistema de referência), aproximando as métricas fiscais dos critérios jurídicos de avaliação.⁹ Nessa linha, o DGT explicita o conceito de gasto tributário nos seguintes termos:

“Para a Receita Federal do Brasil, Gastos Tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência – STR, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”.

Como desdobramento da distinção entre alteração estrutural e concessão excepcional, cumpre verificar se a exceção se justifica por finalidade extrafiscal legítima e proporcional; é nesse ponto que a extrafiscalidade atua como moldura teleológica do sistema. O uso do tributo como instrumento indutor é constitucionalmente admissível, mas sujeito a limites de igualdade, proporcionalidade e racionalidade; por isso, quando a finalidade extrafiscal é invocada, a prova deve priorizar materialidade, focalização e custobenefício (sempre referidas à linha de base do STR), a fim de separar regimes estruturais de liberalidades com sensibilidade eleitoral.¹⁰

9 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Observatório de Benefícios Tributários: avaliação de gastos tributários. Brasília: TCU, 2025; BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed.). Brasília: STN, 2025; BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024): base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024, p. 4.

10 BOMFIM, Diego Marcel Costa. Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle. Tese (Doutorado) — USP, 2014; ADAMY, Pedro. “Origens teóricas da extrafiscalidade”. Revista Direito Tributário Atual, n. 39, p. 367376, 2018; PUCSP. Enciclopédia Jurídica, verbete “Tributação extrafiscal”.

No plano interno, a disciplina fiscal das renúncias foi consolidada pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que condiciona a concessão ou ampliação de benefício tributário à demonstração de impacto orçamentário-financeiro e à adoção de medidas compensatórias suficientes. Esse comando não se esgota na apresentação formal de um parecer, pois exige estimativas consistentes de perda de arrecadação, compatibilidade com as metas de resultado e integração explícita ao ciclo orçamentário anual.

A exigência de memória de cálculo, linha de base e reconciliação posterior entre projeções e execução traduz, nessa perspectiva, um dever permanente de transparência ativa por parte do Poder Público. Como sublinha ANDRADE, o cumprimento das regras de responsabilidade fiscal deve ser apurado de forma dinâmica¹¹, de modo que a ausência inicial de demonstrativos não possa servir de pretexto para naturalizar benefícios opacos, nem autorize que decisões de alto impacto distributivo sejam tomadas sem que o legislador e a sociedade tenham acesso aos números que quantificam o gasto tributário que se pretende assumir.

2.2 SISTEMA TRIBUTÁRIO DE REFERÊNCIA (STR) COMO LINHA DE BASE PARA QUALIFICAÇÃO JURÍDICO ELEITORAL DAS RENÚNCIAS

No plano comparado, a identificação de gastos tributários parte de uma operação simples no desenho e exigente na execução: descreve-se um sistema de referência para cada tributo (*benchmark*) e quantificase a perda de arrecadação por comparação contrafactual,

11 ANDRADE, José Maria Arruda de. Responsabilidade fiscal dinâmica e incentivos tributários: de quem é o dever de apresentar os números do impacto fiscal? Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 189-213, mar./ago. 2021, p. 189.

com abertura mínima para objetivos, instrumentos, beneficiários e séries temporais. Essa arquitetura, consolidada em organismos internacionais, vem sendo detalhada para fins de transparência, comparabilidade e avaliação periódica de efetividade, sem pretender substituir juízos jurídicos locais sobre licitude. Nessa linha, o Manual de *buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios*, do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), é explícito ao registrar que:

“A mensuração dos gastos tributários exige uma correta identificação desses gastos, para o que é necessário definir previamente um sistema tributário de referência.”¹²

No Brasil, a Receita Federal do Brasil incorporou essa linguagem de referência ao Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas, que explicita a regra estrutural de incidência e estima a “perda de arrecadação” pelo método *revenue forgone*. A utilidade do STR, nesse desenho, é dupla: por um lado, impede que “renúncia” seja rótulo elástico que absorve qualquer variação legislativa; por outro, produz séries comparáveis por tributo, instrumento e público elegível, permitindo que custo e alcance sejam observáveis ao longo do tempo.¹³

A referência, entretanto, não é um dado natural do sistema, mas um construto que pode ser delineado por diferentes enfoques. A literatura especializada descreve pelo menos dois modos de compor

12 CIAT — Centro Interamericano de Administrações Tributárias. Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: una experiencia iberoamericana. Cidade do Panamá: CIAT, 2011, p. 27. “La medición de los gastos tributarios requiere una correcta identificación de los mismos, para lo cual es necesario definir primero un sistema tributario de referencia.”

13 BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024): base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024.

o STR: um enfoque conceitual (que toma, por exemplo, no imposto de renda, a noção de rendaproduto “normal” para demarcar a base) e um enfoque legal ou normativo (que parte do conjunto de normas vigentes e da sua interpretação estabilizada pelos aplicadores). A escolha do enfoque altera o que se enxerga como “desvio” e, portanto, o que entra na conta de gasto tributário; por isso, a definição do STR deve ser explícita, estável e comunicada ao público, como nota MELLO. Em suas palavras:

“Um sistema tributário de referência enquanto estrutura de tributação efetivamente vigente e analisada desde os pontos de vista de múltiplos intérpretes se mostra adequado à necessidade de transparência orçamentária em relação aos gastos indiretos.”¹⁴

Para que o STR se converta em prova útil e auditável, ele precisa estar amarrado ao ciclo orçamentário. É nesse ponto que o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional cumpre papel de ponte: vincula a estimativa e a compensação (art. 14 da LRF) às peças orçamentárias e às rotinas de acompanhamento, o que facilita reconciliações entre custo estimado, execução e séries oficiais, inclusive quando se cotejam despesas diretas e benefícios tributários.¹⁵

A ausência de uma padronização metodológica análoga no plano subnacional tem efeitos práticos: há heterogeneidade na forma de explicitar a linha de base, a memória de cálculo do custo e o universo de beneficiários, o que reduz a comparabilidade entre entes e dificulta o controle externo e social. A literatura nacional sobre

14 MELLO, Henrique. Sobre o sistema tributário de referência para os gastos indiretos. Interesse Público (IP), Belo Horizonte, ano 18, n. 99, p. 137150, set./out. 2016, p. 148.

15 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (15. ed.). Brasília: STN, 2025.

controle de incentivos registra esse déficit de desenho e de avaliação, especialmente fora da União, e recomenda a publicização de um núcleo mínimo de dados que permita verificação independente, quadro que TAMANINI descreve nos seguintes termos:

“Não existe hoje nenhum dispositivo legal de caráter federal, ou próprio da Constituição, que imponha um mecanismo de controle voltado a aferir o cumprimento ou o desvio de uma finalidade, ou seja, a avaliação de adequação ao resultado pretendido. Atualmente, o legislador se limitou a medidas compensatórias e voltadas à transparência dos benefícios fiscais. Ainda resta, portanto, um déficit jurídico-institucional significativo no sentido de se aprimorarem os mecanismos de monitoramento e controle dos benefícios fiscais no Brasil, principalmente no quesito de sua finalidade. A legislação atual não traz uma solução prática para a superveniente ineficácia de benefícios concedidos, seja por exaurimento dos objetivos que lhe justificaram, seja pela mudança do contexto econômico, ou ainda por se terem baseado em premissas equivocadas. Como visto, também na análise ex ante, o ordenamento jurídico atual dá enfoque quase que exclusivo ao controle do impacto nas receitas públicas dos benefícios fiscais, tendo como secundário qualquer mecanismo que vise um controle na efetividade dos benefícios fiscais. Isso é verificável na constitucionalização de ferramentas voltadas à transparência, bem como a sua regulamentação em lei complementar, leis ordinárias e decretos. Os recursos dados para o controle da eficiência dos incentivos identificados, estipulados no Decreto n. 9.834/2019, com a instituição do CMAS, e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União que determinam o prazo temporal de vigência de cinco anos dos benefícios instituídos, são mecanismos frágeis, pois, com relação ao Decreto n. 9.834/2019, por ser norma do Poder Executivo, é muito suscetível à influência política do governo de turno; e quanto ao prazo dado na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, não está sendo cumprido. Além disso, ambas as normas são voltadas para a União, não existindo

regra que vincule o controle da efetividade dos benefícios fiscais em âmbito nacional. Assim, conclui-se que, para o ordenamento jurídico atual, em análise estritamente de mecanismos legais explícitos de controle de renúncias tributárias atualmente em vigor, a superveniente ineficácia do benefício concedido, seja por exaurimento dos objetivos que lhe justificaram, seja pela mudança do contexto fático, social ou econômico, é quase irrelevante. Importa mais o impacto no orçamento do que o cumprimento da finalidade.”¹⁶

Essas escolhas de fronteira aparecem com nitidez em casos concretos de classificação; no campo de pesquisa e desenvolvimento, por exemplo, nota técnica do Ipea sustenta que a dedutibilidade das despesas de P&D prevista no art. 53 da Lei nº 4.506/1964 corresponde à regra normal do IRPJ e, por isso, não configura gasto tributário quando se adota um STR ancorado na prática corrente de apuração, o que evidencia como a linha de base redefine o próprio universo do que se mede.¹⁷

Na mesma linha de fronteira, o Simples Nacional tem sido analisado como caso paradigmático, pois há quem o trate como regime estrutural, assentado em desenho constitucional e legal amplo voltado à simplificação e à formalização, e há quem o classifique como gasto tributário em razão da renúncia mensurável e de seus efeitos distributivos. O debate é útil menos pelo rótulo e mais pelo método, que exige explicitar o STR adotado, registrar o custo por *revenue forgone* e submeter o arranjo a avaliação regular de efetividade.¹⁸

16 TAMANINI, Tarcísio Milhomem. Mecanismos legais de controle sobre incentivos fiscais. Revista Direito Tributário Atual, n. 45, p. 455-472, São Paulo: IBDT, 2020, p. 467.

17 DE NEGRI, Fernanda. Gastos tributários para P&D no Brasil: uma análise do caso da Lei 4.506/1964. Nota Técnica. Brasília: Ipea, 2023.

18 PESSÔA, Leonel Cesarino; PESSÔA, Samuel (org.). Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional. 2. ed. São Paulo: FGV Direito SP, 2022.

Tomado como linha de base, o STR cumpre função jurídica e eleitoral ao explicitar a normalidade de incidência e a memória de cálculo, permitindo verificar se a medida examinada corresponde a uma exceção sem fundamento técnico que se enquadra como benefício, no sentido do § 10 do artigo 73 da Lei das Eleições, ou se constitui continuidade impessoal de programa social autorizado em lei e já previsto nas peças orçamentárias do exercício anterior. Isso afasta o debate das intenções subjetivas e concentra a análise em elementos verificáveis, tais como contrapartidas exigidas, critérios técnicos de elegibilidade, demonstração de preexistência normativa e orçamentária e mensuração consistente do custo em relação à referência.

Esse roteiro, estruturado com base nas estimativas oficiais de gasto tributário e articulado ao ciclo das peças orçamentárias, consolidou um método de aferição objetiva que vem sendo acolhido pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral como filtro para aplicação do § 10 do artigo 73, reforçando a necessidade de que a Administração demonstre continuidade, impessoalidade e materialidade mensurável quando atua em matéria tributária no ano de eleição.¹⁹

2.3 ELECTORAL INTEGRITY E TAX EXPENDITURES: O DÉFICIT ANALÍTICO DOS REFERENCIAIS INTERNACIONAIS E SEUS IMPACTOS NÃO CAPTADOS

A leitura das renúncias fiscais a partir do Sistema Tributário de Referência (STR) aproxima-as das rotinas de transparência e avaliação de políticas públicas, e, para o problema aqui tratado, interessa perceber em que medida essa linguagem dialoga, ou deixa

19 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Ordinário n. 171821.2014.6.15.0000, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 2017; TSE, Consulta n. 36815/DF, Sessão de 3 mar. 2015.

de dialogar, com o vocabulário internacional de integridade eleitoral. A literatura global sobre *electoral integrity*, desde os trabalhos de Pippa Norris e do *Electoral Integrity Project*, parte da premissa de que inclusão dos eleitores, igualdade de oportunidades entre competidores, liberdade de escolha e neutralidade da máquina pública são condições estruturantes de eleições livres e justas, abrangendo todo o ciclo eleitoral e não apenas o momento da votação.²⁰ Contudo, a forma específica pela qual os benefícios tributários operam, como gasto indireto e muitas vezes opaco, raramente é incorporada a esse repertório de riscos.

No plano comparado, relatórios e diretrizes de organizações internacionais tratam de modo relativamente convergente o problema do uso da máquina pública em campanhas. O *Code of Good Practice in Electoral Matters*, da Comissão de Veneza, e as *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*, elaboradas em conjunto pela mesma Comissão e pelo OSCE/ODIHR, conceituam recursos administrativos como aqueles de natureza humana, financeira, material, *in natura* e outros imateriais ligados ao exercício do cargo e suscetíveis de conferirem vantagem indevida a detentores de mandato.²¹ O objetivo explícito desses instrumentos é proteger a integridade do processo e assegurar *level playing field* entre concorrentes, traçando uma linha entre o uso legítimo de prerrogativas de

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

21 COUNCIL OF EUROPE; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission). *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Strasbourg: Council of Europe, 2002; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission); OSCE/ODIHR. *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes*. Strasbourg/Warsaw, 2016.

governo e o desvio de recursos públicos para fins eleitorais.

Preocupação semelhante aparece em documentos da *International IDEA* sobre justiça eleitoral, que associam a noção de *electoral justice* à existência de mecanismos capazes de prevenir e corrigir violações de direitos políticos ao longo de todo o ciclo eleitoral, incluindo práticas que distorcem a competição por meio do uso indevido de recursos estatais.²² Relatórios de comissões independentes sobre integridade das eleições, como o da *Global Commission on Elections, Democracy and Security*, reforçam esse quadro ao sustentar que eleições com integridade são condição para aprofundar a democracia, porque impedem que assimetrias estruturais de poder econômico e de controle sobre o Estado se projetem, sem filtros, na arena eleitoral.²³

Quando se observa o conteúdo exemplificativo desses instrumentos, emerge uma primeira lacuna relevante para o problema das renúncias fiscais. As categorias de *administrative resources* ou *state resources* são ilustradas, em geral, por exemplos como uso de servidores e bens públicos em campanha, publicidade institucional desviada, uso privilegiado de mídia estatal, programas sociais emergenciais com desenho ou execução oportunista e outras formas de transferência direta ou em espécie a eleitores.

Mesmo quando se mencionam benefícios de programas sociais, inclusive bens e recursos *in natura* como exemplos de vantagens indevidas, o foco permanece em dispêndios orçamentários

22 OROZCO-HENRÍQUEZ, José de Jesús; AYOUB, Ayman; ELLIS, Andrew. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, 2010.

23 GLOBAL COMMISSION ON ELECTIONS, DEMOCRACY AND SECURITY. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stockholm: International IDEA; Geneva: Kofi Annan Foundation, 2012.

diretos ou em bens tangíveis facilmente rastreáveis, e não em renúncias de receita ou benefícios tributários tratados metodologicamente como *tax expenditures*.

Por outro lado, a literatura especializada em gastos tributários vem, há décadas, chamando atenção para o fato de que renúncias configuram canal alternativo de alocação de recursos públicos, com riscos específicos de opacidade, inércia e captura. O estudo clássico da OCDE sobre *tax expenditures* define-os como perdas de receita atribuíveis a disposições especiais na lei, como isenções, deduções, créditos e alíquotas preferenciais em relação a um sistema de referência, e registra a preocupação de que esse *back channel for resource allocation* seja mais fácil de aprovar e mais difícil de revisar do que programas de gasto direto.²⁴

Relatórios recentes associados ao *Global Tax Expenditures Database* (GTED) reforçam o diagnóstico ao mostrar que governos no mundo inteiro abrem mão de receitas que representam parcela relevante do PIB e da arrecadação, muitas vezes sem séries consolidadas, objetivos declarados ou avaliações sistemáticas de efetividade.²⁵

No recorte latino-americano, estudos empíricos sobre gastos tributários e desigualdade mostram que benefícios canalizados via sistema tributário tendem a concentrar-se em grupos de maior renda, funcionando como espécie de “Estado de bem-estar oculto” que reforça hierarquias distributivas e assimetrias de voz política.²⁶

24 OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010; WORLD BANK. *Tax Expenditure Manual: Guidelines for Assessment and Transparency*. Washington, DC: World Bank, 2024.

25 VON HALDENWANG, Christian; REDONDA, Agustin; ALIU, Flurim. *Tax Expenditures in an Era of Transformative Change – GTED Flagship Report 2023*. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS); Zurich: Council on Economic Policies, 2023.

26 ROSS, Jean. *Tax Expenditures and Inequality in Latin America*. Washington, DC: Inter-

Em chave próxima, análises que tratam os sistemas tributários como mecanismos (não) participativos observam que a combinação entre opacidade, regressividade e benefícios seletivos contribui para corroer a ideia de “uma pessoa, um voto”, aproximando decisões fiscais de um modelo “um dólar, um voto”, em que grupos com maior capacidade contributiva e maior capacidade de *lobby* definem, na prática, a agenda de renúncias.²⁷ Embora esses trabalhos tratem diretamente de democracia, representação e desigualdade, tampouco tematizam de modo sistemático as renúncias como variável de risco eleitoral em anos de pleito.

Outra linha da literatura, ao ler os gastos tributários sob o prisma da *fiscal democracy*, destaca a tensão entre compromissos orçamentários de longa duração, consagrados em renúncias que se perpetuam, e a capacidade de cada geração de ajustar o orçamento às preferências atuais do eleitorado. Quanto mais volumosos e rígidos os benefícios tributários, menor o espaço discricionário para responder às demandas dos eleitores presentes, o que gera descolamento entre voto e alocação efetiva de recursos.²⁸ Relatórios recentes do GTED e de organismos financeiros internacionais convergem, nesse ponto, ao recomendar que gastos tributários sejam submetidos aos mesmos padrões de transparência, avaliação *ex ante* e *ex post* e revisão periódica aplicados às despesas orçamentárias tradicionais.

Desse cotejo entre os dois campos, *Electoral Integrity* e go-

national Budget Partnership, 2018.

27 PEREIRA, Diogo; FIGUEIRA, Ariane Roder. Tax Systems as (non-) Participatory Mechanisms: the Cases of Brazil and the United States. *Agenda Política*, v. 9, n. 2, p. 155-184, 2021.

28 EROL, O. Akduran. Tax Expenditures as a Rupture of Fiscal Democracy. *Bulletin of Economic Theory and Analysis*, v. 8, n. 1, p. 111-127, 2023.

vernança de *Tax Expenditures*, emergem duas lacunas complementares. De um lado, os instrumentos internacionais voltados a coibir o abuso de recursos estatais em eleições tratam, em geral, de categorias amplas (*public resources, administrative resources*), mas operacionalizam essas categorias quase sempre com referência a despesas diretas, bens materiais, uso de servidores, programas sociais em espécie e cobertura midiática²⁹, deixando de lado instrumentos fiscais de natureza mais difusa, como isenções, créditos presumidos, reduções de base e outros mecanismos de renúncia. De outro lado, a literatura de gastos tributários, mesmo quando sublinha a importância democrática de transparência, *accountability* e distribuição dos benefícios, raramente traduz esses achados em categorias de ilícito eleitoral ou em parâmetros operacionais para juízos sobre igualdade de oportunidades entre concorrentes.

Essa dupla ausência produz um conjunto de riscos não captados em contextos como o brasileiro, em que o ordenamento eleitoral incorpora cláusulas específicas sobre distribuição de “bens, valores e benefícios” em ano eleitoral. Na prática, renúncias tributárias podem ser desenhadas ou reconfiguradas em véspera de eleição com efeitos funcionais equivalentes à distribuição direta de bens, como alívios concentrados em determinados segmentos econômicos ou territórios, ampliação abrupta do universo elegível, flexibilização de contrapartidas ou requisitos de adimplência e criação de regimes especiais de parcelamento e remissão. A ausência de métricas eleitorais para esse tipo de benefício, favorece tanto o deslocamento de programas tradicionais para o canal tributário como forma de escapar de amarras de condutas vedadas, quanto o acúmulo de vantagens

29 RAIS, Diogo (coord.). Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

estruturais menos visíveis, mas politicamente relevantes, para grupos com maior capacidade de influenciar a agenda fiscal.

Há ainda um componente federativo no Brasil que agrava o problema. Enquanto o debate internacional sobre *Tax Expenditures* se estrutura, em boa medida, a partir de experiências de países da OCDE e de bancos de dados federais consolidados, a regulação de condutas vedadas incide sobre entes subnacionais com capacidades administrativas muito heterogêneas e, em muitos casos, sem qualquer inventário próprio de renúncias. O resultado é um descompasso em que a jurisprudência eleitoral começa a exigir, com razão, demonstrações objetivas de continuidade, impessoalidade e inserção orçamentária dos programas, ao mesmo tempo em que, em matéria de benefícios tributários, a prova permanece frequentemente rudimentar porque faltam linguagens comuns entre o campo eleitoral e o campo das finanças públicas.

É nesse ponto que a proposta desenvolvida no presente artigo busca contribuir ao aproximar o STR e as estimativas oficiais de gastos tributários do vocabulário internacional de integridade eleitoral, de modo a reduzir o hiato entre duas comunidades epistêmicas que normalmente não conversam. A interpretação do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, sob essa chave, deixa de depender exclusivamente de rótulos normativos (“isenção”, “anistia”, “remissão”) ou de juízos subjetivos sobre a intenção do gestor e passa a operar com categorias já correntes no debate internacional sobre *tax expenditures*, como perda de arrecadação mensurável em relação a uma linha de base explicitada, identificação de beneficiários, objetivos declarados, avaliação periódica de efetividade e de desenho distributivo e transparência mínima sobre custo e horizonte temporal.

Reenquadradas nesses termos, as renúncias fiscais deixam

de ocupar uma espécie de “zona cinzenta” entre direito eleitoral e direito financeiro e passam a ser tratadas, na chave da integridade eleitoral, como modalidade específica de uso de recursos públicos, indireta, mas economicamente equivalente, sujeita às mesmas preocupações de nível de campo de jogo, neutralidade da máquina e proteção contra vantagens indevidas derivadas do controle sobre o orçamento. Ao mesmo tempo, o repertório técnico de mensuração e classificação de gastos tributários deixa de ser um saber autocentrado e passa a funcionar como insumo probatório e argumentativo em processos eleitorais concretos, permitindo que juízos sobre condutas vedadas em matéria tributária sejam ancorados em séries, *benchmarks* e critérios replicáveis.

Nessa perspectiva, a referência ao STR como linha de base, construída nos tópicos anteriores, não é apenas um requisito de transparência fiscal, mas a ponte necessária para internalizar, na análise eleitoral, a lógica de gasto tributário consolidada por organismos como CIAT, OCDE, FMI e Banco Mundial. É essa ponte que permite, no tópico seguinte, articular mensuração e qualificação das renúncias com os parâmetros jurídicos de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios” em ano de eleição, reduzindo o espaço para decisões casuísticas e para assimetrias não percebidas entre benefícios orçamentários diretos e benefícios tributários funcionalmente equivalentes.

2.4 MENSURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DAS RENÚNCIAS: PADRÕES CIAT/OCDE, DGT/RFB E TRADUÇÃO METODOLÓGICA PARA ENTES SUBNACIONAIS

A passagem construída no tópico anterior, ao integrar o STR à lógica de integridade eleitoral, abre caminho para tratar a mensu-

ração e a qualificação das renúncias como etapas necessárias para tornar operacionais os filtros jurídicos que vedam a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, no ano do pleito. Com a linha de base explicitada e com o custo da renúncia tornado observável por comparação contrafactual, o passo seguinte é confrontar essa materialidade econômica com a inserção orçamentária e com a impessoalidade de acesso, à luz dos padrões desenvolvidos por CIAT e OCDE e da prática consolidada no Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal, permitindo que parâmetros tradicionalmente fiscais funcionem como critérios verificáveis de incidência eleitoral, também aplicáveis aos entes subnacionais.

No plano comparado, a literatura técnica convergiu para um núcleo mínimo de transparência que compreende a descrição do *benchmark* por tributo, o uso do método de *revenue forgone* e a classificação do benefício por instrumento, objetivo, público elegível e horizonte temporal. Esse repertório não pretende substituir o juízo jurídico, mas criar linguagem comum para tornar observável o custo e, com isso, permitir a avaliação regular da efetividade e do desenho distributivo, inclusive quanto a verificar se os gastos tributários estão cumprindo seus objetivos.³⁰

No âmbito nacional, a Receita Federal do Brasil adotou esse arranjo no Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas, cujo objetivo declarado é “*estimar a perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária (Gastos Tributários) e, desse modo, dar maior transparência às políticas*

30 CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: una experiencia iberoamericana. Cidade do Panamá: CIAT, 2011, p. 91. “si los gastos tributarios están cumpliendo con sus objetivos”.

fiscais”, explicitando a regra estrutural (STR) e, sobre ela, a perda de arrecadação; por sua vez, o Manual de Demonstrativos Fiscais amarra a estimativa e a compensação ao ciclo orçamentário, reforçando que gasto tributário é despesa indireta e, como tal, exige governança equivalente às demais rubricas. A combinação DGT/MDF evita que “renúncia” seja rótulo elástico e fornece séries comparáveis por tributo, instrumento e segmento beneficiário, condição para um controle probatório que não dependa de intenções atribuídas ao gestor.³¹

A pertinência eleitoral emerge quando essa linguagem de custo encontra os filtros normativos aplicáveis no ano de eleição. O § 10 do art. 73 da Lei das Eleições exige que a exceção esteja autorizada em lei e em execução orçamentária no exercício anterior, ao passo que o artigo 14 da LRF condiciona a validade fiscal da renúncia à estimativa do impacto e à compensação. A prova, assim, passa a girar em torno de dados verificáveis (preexistência normativa e orçamentária, materialidade mensurável e critérios impessoais de acesso), sem perder de vista se a política, tal como comunicada, preserva a vedação ao uso promocional.

A jurisprudência recente do TSE dialoga com esse roteiro, a exemplo da decisão proferida no RO n 171821/PB (Eleições 2014), em que a Corte afastou a incidência do § 10 ao constatar contrapartidas objetivas, continuidade do programa e fundamento em convênio do CONFAZ, o que excluiu a “gratuidade” como elemento normativo da conduta. Já no REspe n° 82203/PR, a isenção de ITBI sancionada em ano eleitoral (dirigida a centenas de famílias, sem estimativa orçamentária específica) foi reputada suficiente para caracterizar

31 BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024): base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024, p. 4; BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed.). Brasília: STN, 2025.

a distribuição gratuita e ensejar as consequências sancionatórias. O contraste evidencia a centralidade de materialidade, temporalidade e desenho impessoal de acesso para a solução do caso concreto.³²

Quando o benefício examinado recai sobre o ICMS, essa mesma jurisprudência pode ser lida em diálogo com a LC nº 24/1975. Se o convênio é condição de validade para instituir ou revisar isenções e incentivos relativos ao imposto, inclusive para prorrogar ou estender benefícios anteriormente existentes, o exame da continuidade de programas em ano eleitoral passa a envolver não apenas a existência de lei e de execução orçamentária pretérita, mas também a aderência do arranjo local aos limites objetivos traçados no convênio. Prorrogações formalizadas no ano do pleito que reproduzam, em escala e critérios, o desenho já autorizado guardam tendência a se aproximar da exceção do § 10, ao passo que ampliações relevantes de escopo, público ou intensidade em convênios firmados ou alterados na proximidade da eleição aproximam-se de hipóteses de renúncia nova, com maior risco de caracterização de distribuição gratuita de benefícios.

A heterogeneidade subnacional, por sua vez, não impede a adaptação metodológica quando Estados e Municípios não dispõem de DGT/STR local, sendo possível reconstruir a prova *ex post*, com base em documentação pública e reconciliações simples. Partese dos atos normativos (lei, convênio, decreto e atos concessórios, com datas e vigência) e das peças orçamentárias que atestem preexistência e execução pretérita (LDO e LOA do exercício anterior, além do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e do Relatório

32 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n. 171821.2014.6.15.0000/PB, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 24 abr. 2018; Recurso Especial Eleitoral n. 82203.2012.6.16.0070/PR, red. p/ o acórdão Min. Admar Gonzaga, j. 9 ago. 2018.

de Gestão Fiscal – RGF para trajetória e execução).

Em seguida, explicita-se a linha de base operacional do tributo local (base, alíquotas e fórmulas de cálculo vigentes), estimando-se o custo por receita não realizada a partir de séries de arrecadação e dados setoriais, sempre com registro das hipóteses utilizadas. A classificação do arranjo no léxico internacional (instrumento, objetivo, público e duração) auxilia a separar política continuada de liberalidades episódicas; por fim, reúnem-se evidências sobre impessoalidade e contrapartidas (critérios técnicos de elegibilidade, mecanismos de fiscalização e negativas registradas) e sobre comunicação institucional (conteúdo, momento e alcance) para aferir se a divulgação se manteve informativa, e não promocional. Esse dossiê, mesmo sem DGT local, fornece lastro suficiente para o juízo jurídico-eleitoral.³³

Uma vez consolidado esse dossiê, o cotejo com os critérios legais e com o padrão probatório delineado na jurisprudência tende a ser direto. Benefícios com contrapartidas relevantes, continuidade comprovada e custo mensurável sobre linha de base explícita caminham para o campo da licitude, ao passo que remissões e isenções episódicas, sem execução prévia nem memória de cálculo, tendem a incidir na vedação legal — sobretudo se a comunicação institucional personaliza a ação do governante ou concentra a difusão no calendário de campanha.³⁴

33 BRASIL. Casa Civil. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, 2018.

34 BRASIL. Lei n. 9.504/1997, art. 73, § 10; BRASIL. TSE, RO n. 171821.2014.6.15.0000/PB; REspe n. 82203.2012.6.16.0070/PR.

2.5 JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL E CONSTRUÇÃO DOS PARÂMETROS PROBATÓRIOS DO § 10 DO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/1997

A moldura normativa já delineada ganha contornos operacionais nos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. O § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 veda, no ano da eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, ressalvadas hipóteses estritas (calamidade, emergência ou programas sociais autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior). Trata-se de comando objetivo, voltado à igualdade de oportunidades, cuja aplicação exige depuração probatória sobre gratuidade, preexistência e inserção orçamentária.

Nesse itinerário, o TSE tem afastado a necessidade de perscrutar motivações subjetivas quando o tipo legal se resolve por dados verificáveis. No RO nº 171821/PB (Eleições 2014), prevaleceu a compreensão de que a caracterização do § 10 prescinde de prova de “caráter eleitoreiro”; o foco recai na presença ou ausência de gratuidade e de requisitos objetivos do programa. Ao constatar contrapartidas exigidas dos beneficiários e critérios impessoais de acesso, o TSE concluiu inexistir liberalidade, afastando a tipicidade do dispositivo.³⁵

“7. O TRE da Paraíba, por sua vez, entendeu pela ausência de qualquer caráter eleitoreiro na edição da MP 215/2013, uma vez que esse ato normativo não teria sido editado de forma graciosa, desatendendo, portanto, aos requisitos necessários para a caracterização da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97. 8. Quanto ao fundamento de ausência de caráter eleitoral, entende-se que a hipótese dos autos merece outra leitura. 9. Isso porque esta Corte

³⁵ TSE, Recurso Ordinário nº 171821.2014.6.15.0000, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Eleições 2014, j. 24.4.2018.

já firmou a compreensão de que, para a caracterização da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, não é necessário demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito (AgR-RESpe 36.026 [42074-81]/BA, Rel. Mm. ALDIR PASSARINHO JUNIOR, DJe de 5.5.2011). E, segundo o voto proferido pela eminente Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, exarado na Rp 3296-75/DF, julgado em 9.2.2017, Rel. Designado Mm. HERMAN BENJAMIN: a norma legal que fundamenta esta Representação - art. 73, 1, da Lei 9.504/97 - tem como propósito impedir, a um só tempo, que agentes públicos, utilizando-se da máquina governamental, realizem condutas que, por presunção legal, possam afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, independentemente de sua repercussão, análise que será feita no momento da aplicação das sanções, com observância da proporcionalidade em caso de eventual procedência da Representação. [...] 15. Verifica-se que a MP 215/13 foi publicada no DOE em 30 de dezembro de 2013, ano este não eleitoral. 16. Ainda que se diga que a referida remissão tributária foi implementada somente no ano de 2014, ano este eleitoral, tal argumentação não se sustenta. Isso porque não se trata de benefício fiscal concedido gratuitamente, sem contrapartida. 17. Basta simples leitura do teor do inciso 1 do art. 20 da MP 215/2013 e dos incisos 1 e. III desse mesmo artigo para verificar que a concessão daquele benefício fiscal foi condicionada ao pagamento integral do IPVA e demais taxas devidas ao DETRAN/PB, relativos ao exercício financeiro de 2014 [...].”

A exceção legal relativa a “programas autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” tem sido lida de modo estrito e documental. A prova idônea combina autorização normativa e vestígios orçamentário-financeiros do ano precedente (previsão e execução), de sorte a distinguir continuidade impessoal de iniciativas casuísticas abertas na janela eleitoral. O parâmetro é textual

e opera como filtro de entrada antes de qualquer juízo de propósito.³⁶

No mesmo RO nº 171821/PB, dois elementos operaram como antídotos à “gratuidade”: (i) a exigência de comportamentos onerosos pelos pretendentes ao benefício (quitação de obrigações e desistência de litígios), e (ii) a vinculação do arranjo a uma norma de âmbito nacional (convênio do CONFAZ), o que reduziu a margem de discricionariedade local e a possibilidade de direcionamento. O conjunto serviu para qualificar materialidade e impessoalidade, afastando a incidência do § 10.³⁷

Em chave oposta, o REspe n. 82203/PR reconheceu a conduta vedada quando isenção de ITBI, sancionada em ano eleitoral e dirigida a centenas de famílias, não veio acompanhada de execução orçamentária prévia específica. O TSE assentou que o benefício jurídico se projeta com a própria edição da norma isentiva, independentemente de etapas registrais posteriores, o que bastou para subsumir o fato ao § 10 e para aferir gravidade suficiente à resposta sancionatória no caso concreto:³⁸

De outra parte, abuso de poder político configura-se quando agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, desequilibra disputa em benefício de sua candidatura ou de terceiros, vindo a comprometer a lisura do pleito e a paridade de armas. Cito, por todos, o REspe 468-22/RJ, Rel. Mm. João Otávio de Noronha, DJe de 16.6.2014 e o RO 1.4811PB, Rel. Mm. Marcelo Ribeiro, DJe de 11 .9.2009, dentre outros. No caso dos

36 BRASIL. Lei n. 9.504/1997, art. 73, § 10 (exceção: programa autorizado e em execução orçamentária no exercício anterior).

37 BRASIL. TSE. RO n. 171821/PB (contrapartidas e critérios impessoais como excludentes da gratuidade).

38 TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 82203.2012.6.16.0070, Rel. Min. Herman Benjamin, red. p/ o acórdão Min. Admar Gonzaga, Eleições 2012, j. 9.8.2018.

autos, a partir da moldura fática constante do acórdão regional, é incontroverso que José Borba, enquanto Prefeito de Jandaia do Sul/PR de 2008 a 2012, concedeu isenção de Imposto para Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) a 272 famílias residentes no Município, por meio de lei editada apenas em maio do ano eleitoral (Lei nº 2.617/2012) e sem estimativa orçamentária específica [...]. No que diz respeito à circunstância de referida isenção ter sido criada apenas em ano eleitoral, fato este questionado pelos recorrentes [...] a Corte a quo assentou de modo expresse que as Leis Municipais nº 2.410/2008 e 2.411/2009 cuidam apenas do programa de regularização fundiária do Município de Jandaia do Sul/PR, sem nenhum conteúdo atinente à isenção de ITBI. [...] De todo modo, ainda que superado esse óbice, a pretensão dos recorrentes não mereceria prosperar, porquanto o decreto condenatório decorreu, neste item, não apenas do ilícito do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, como também de abuso de poder político, nos termos do art. 22, caput, da LC 64/90, em que se faz necessário proveito de condição funcional de público em benefício de determinada campanha, sem, obrigatoriamente, efetiva entrega do benefício [...]. Na espécie, a mera expectativa acerca dessa benesse por parte dos munícipes já é apta a configurar abuso de poder, embora, como já provado, seja incontroverso que as 272 famílias foram efetivamente beneficiadas pela isenção de ITBI.

Para programas de recuperação fiscal e arranjos assemelhados, a orientação firmada em sede consultiva deslocou a análise para o caso concreto, exigindo verificação do desenho normativo-orçamentário e dos efeitos práticos. Na Consulta nº 36815/DF, o TSE afastou respostas apriorísticas e condicionou a validade, em ano eleitoral, ao exame articulado de continuidade, inserção orçamentária e impessoalidade, o que reforça a centralidade da prova documental e do contexto fiscal.³⁹

39 BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n. 000036815.2014.6.00.0000/DF. Rel. designado Min. Gilmar Mendes. DJe 8 abr. 2015. (REFIS em ano eleitoral; exame do caso concreto).

“Comumente, os programas de recuperação fiscal criam regimes especiais de parcelamento dos débitos tributários para que os contribuintes possam quitar os tributos devidos, sem que isso constitua renúncia ao crédito tributário. Muitas vezes, porém, os referidos programas podem caracterizar renúncia parcial ao crédito tributário, especialmente em relação aos encargos da mora, ou podem envolver a distribuição de bens que são sorteados entre os contribuintes que a ele aderem. Seja qual for a modalidade - parcelamento especial, renúncia ou incentivo -, os programas de recuperação têm natureza de favor fiscal e como tal podem ser enquadrado na hipótese de “benefício” prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições [...]. Anote-se, a propósito, que a regra proibitória deve ser interpretada de acordo com a parte final do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, que excetua aqueles programas já em andamento, com previsão orçamentária no ano anterior ao das eleições, sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público. Portanto, a mencionada previsão legal de conduta vedada não tem o condão de, por exemplo, suspender a execução de programas de recuperação fiscal estipulados em exercícios anteriores que confirmam regime especial de parcelamento ao contribuinte. Nessa hipótese, aliás, o direito adquirido do contribuinte de pagar o seu débito de forma parcelada não pode ser limitado pela regra eleitoral”.

O modo de divulgação institucional também ingressa no juízo probatório quando ajuda a revelar, ou a excluir, viés promocional associado à vantagem concedida. A mesma linha decisória que exige transparência para atingir o público elegível adverte contra personalizações, associações a agentes e sincronias suspeitas; quando a comunicação apenas informa requisito e prazo para fruição pessoal do programa, sem sobre-exposição de candidatos, a Justiça Eleitoral tende a não ver ilícito por esse vetor.⁴⁰

⁴⁰ BRASIL. TSE. RO n. 171821/PB (divulgação informativa x promoção pessoal; valoração do vetor comunicacional).

Em paralelo ao § 10, permanece o controle por abuso de poder (artigo 22, da LC nº 64/1990), cuja lógica probatória é diversa: reclama demonstração de gravidade das circunstâncias e desvirtuamento do princípio de igualdade, sem presunções. A própria jurisprudência que afasta o § 10 por ausência de gratuidade tem recusado, no mesmo passo, a tese de abuso quando os elementos não revelam desequilíbrio substancial da disputa.⁴¹

Dessa jurisprudência resulta um padrão de prova útil ao contencioso (em termos deste artigo, um conjunto de *standards* probatórios): (i) temporalidade comprovável (lei e execução orçamentária pretéritas quando se invoca a exceção); (ii) onerosidade e critérios técnicos de elegibilidade (que eliminem a gratuidade econômica); (iii) materialidade mensurável do custo; e (iv) comunicação institucional sem promoção pessoal. Trata-se de roteiro que privilegia evidências fiscais e administrativas rastreáveis, e, precisamente por isso, confere previsibilidade ao exame da tipicidade do § 10.⁴²

3 STANDARDS PROBATÓRIOS E QUALIFICAÇÃO JURÍDICO-ELEITORAL DAS RENÚNCIAS FISCAIS EM SEDE DE CONTROLE JURISPRUDENCIAL

3.1 PREEXISTÊNCIA E CONTINUIDADE (COERÊNCIA TEMPORAL)

A exigência de que programas com distribuição de “bens, valores ou benefícios” estejam autorizados em lei e já em execução

41 BRASIL. TSE. RO n. 171821/PB (gravidade e desbalanceamento da disputa; ausência de abuso).

42 BRASIL. Lei n. 9.504/1997, art. 73, § 10 (tipicidade objetiva).

orçamentária no exercício anterior configura o primeiro dos *standards* probatórios objetivos aqui adotados: um filtro de coerência temporal que não se resolve com a autorização formal isolada; o sistema de finanças públicas condiciona a validade da renúncia à estimativa do impacto e às medidas de compensação e, no plano constitucional, situa o controle no orçamento-programa, o que converte “preexistência e continuidade” em verificação documental do ciclo orçamentário anterior (lei, autorização e execução).

Nas políticas que operam sobre o ICMS, o filtro de preexistência e continuidade ainda se projeta sobre o plano federativo, pois a LC nº 24/1975 exige que isenções e demais incentivos fiscais relativos ao imposto sejam disciplinados por convênios celebrados entre os Estados e o Distrito Federal, abrangendo, de modo expreso, prorrogações e extensões de benefícios já em vigor. Em contexto eleitoral, a verificação documental do ciclo orçamentário deve, portanto, ser acompanhada da reconstrução da linha temporal dos convênios aplicáveis, de modo a distinguir situações em que o ente apenas mantém, dentro do intervalo e das condições originalmente pactuadas, uma política já inserida em convênio pretérito, daquelas em que a prorrogação ou a extensão aprovada na proximidade do pleito altera de forma sensível a duração, o universo de beneficiários ou a generosidade econômica do benefício.

Esse caráter objetivo aparece de forma nítida na síntese jurisprudencial reunida pelo TSE em Temas Selecionados, a propósito de distribuição gratuita de lotes de terra em ano eleitoral:⁴³

43 BRASIL. Lei nº 9.504/1997, art. 73, §10; BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, art. 14; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, §6º. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas Selecionados — Condutas vedadas. Brasília: TSE, s.d. Seção “Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios — Generalidades”, p. 75–76 (trecho do Ac. de 30.6.2022 no AgR-AI nº 50363, rel. Min. Carlos Horbach).

“[...] Conduta vedada. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Distribuição gratuita de lotes de terra. Prévia autorização legal. Execução orçamentária no exercício anterior. Inocorrência. Propósito eleitoral evidenciado. [...] distribuição gratuita de 803 (oitocentos e três) lotes de terra aos municípios em ano eleitoral, pelo então prefeito e candidato à reeleição, sem que houvesse lei específica para autorizar a criação do programa social. 2. Conquanto a maioria dos títulos de doação dos imóveis tenha sido entregue aos beneficiários somente depois de encerrado o pleito, as ações que compreenderam o processamento da distribuição dos lotes, como a autorização das doações e o cadastramento dos interessados, foram realizadas ao longo de todo o ano de 2016, circunstância que revela o enquadramento típico do ilícito nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, pela quebra da isonomia entre os candidatos. [...]”

No contencioso, a orientação do TSE tem rejeitado respostas universais e trabalhado com a lógica do caso concreto, como se observa na Consulta n. 368/15 DF, que exige demonstração de lastro prévio e compatibilidade orçamentária para programas de parcelamento e regularização, no RO n. 1718/21 PB, em que se afasta a aplicação do § 10 quando há contrapartidas, continuidade e fundamento em convênio do CONFAZ, e no RO n. 0003185/62 PA, em que a incidência se robustece diante de intensificação atípica e apropriação comunicacional no ano do pleito mesmo havendo base legal.⁴⁴

Nos Tribunais Regionais, a mesma lógica aparece com matices empíricos, em julgados do TRE SP (RE nº 0600617 44/2024) e do TRE PR (RE nº 43040/2018), que reconhecem a continuidade quando a execução se repete com critérios impessoais e sem promoção pessoal, ao passo que, na direção oposta, a AIJE nº 0600496

⁴⁴ TSE. Consulta n. 36815/DF; RO n. 171821/PB; RO n. 000318562/PA (parâmetros de preexistência, continuidade, contrapartida e comunicação institucional no caso concreto).

88/2024 do TRE PR qualificou como concessão gratuita *ad hoc* a isenção instituída na janela eleitoral sem qualquer lastro pretérito verificável. Esses exemplos ajudam a estabilizar o sentido operativo de “coerência temporal”: norma antecedente, execução anterior e ritmo compatível com a série histórica do programa.⁴⁵

A prova dessa coerência não depende de inferências subjetivas quando se reúnem as peças públicas de rotina: LDO e LOA do exercício anterior (para localizar a autorização e a programação), os relatórios de execução — Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) —, as séries e classificações oficiais de gasto tributário quando existirem (padrão do Demonstrativo dos Gastos Tributários, com STR e *revenue forgone*), e as reconciliações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais. Avaliações temáticas do TCU funcionam, aqui, como guia de riscos e de opacidades recorrentes, úteis para organizar o dossiê probatório de maneira auditável.⁴⁶

Com esse conjunto, “preexistência e continuidade” deixam de ser rótulos e passam a operar como perguntas verificáveis, relativas a saber se havia programa antes, com norma e autorização orçamentária, se houve execução anterior, com valores e registros oficiais, e se o comportamento no ano eleitoral reproduz o padrão histórico, com ritmo e elegibilidade impessoal e comunicação neutra, ou se rompe esse padrão, com escala atípica, facilitação repentina de acesso e uso promocional, em quadro no qual a Resolução

45 TRESP. RE n. 060061744/2024; TREPR. RE n. 43040/2018; TREPR. AIJE n. 060049688/2024 (regularidade com execução pretérita e critérios impessoais; contraste com concessão gratuita de janela eleitoral).

46 RFB. DGT – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024) (séries e classificação por STR e *revenue forgone*); STN. MDF (procedimentos e reconciliações); TCU. Observatório de Benefícios Tributários (achados e riscos de opacidade).

TSE n. 23.610/2019 e os Temas Selecionados orientam a leitura do conteúdo, do momento e do alcance das peças de divulgação.⁴⁷

3.2 IMPESSOALIDADE E CRITÉRIOS TÉCNICOS (CONTRAPARTIDAS, ELEGIBILIDADE E FISCALIZAÇÃO)

A coerência temporal só se sustenta quando o desenho do programa afasta personalização e favorecimento, impondo condições verificáveis de acesso e execução. A Constituição Federal exige impessoalidade na administração, a Lei das Eleições veda a distribuição gratuita de benefícios no ano do pleito e a LRF condiciona qualquer renúncia a estimativa e compensação, de modo que a licitude, aqui, depende menos de intenções e mais de regras gerais, contrapartidas reais e controles que possam ser auditados.⁴⁸

Nos precedentes que trataram de renúncias em ano eleitoral, o afastamento do elemento “gratuidade” decorreu exatamente da presença de contrapartidas e de critérios técnicos objetivos. No RO n 171821/PB (Eleições 2014), a Corte reputou lícitas medidas condicionadas ao pagamento integral de obrigações correntes e a outras exigências normativas, bem como a inserção do benefício em programa préexistente ou amparado em convênio nacional; a conclusão firmou que, havendo ônus efetivo ao beneficiário e regulação impessoal do acesso, não há liberalidade gratuita a subsumir ao § 10.⁴⁹

47 5. TSE. Resolução n. 23.610/2019 (parâmetros de propaganda e comunicação institucional); TSE. Temas Selecionados — Condutas vedadas (vetores de análise do conteúdo, do timing e do alcance).

48 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 37, caput; BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 73, § 10; BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), art. 14.

49 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n. 171821.2014.6.15.0000 (João Pessoa/PB). Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Sessão de 24 abr. 2018. DJe 2018.

O mesmo raciocínio vale para a elegibilidade, em que regras abertas e casuísticas alimentam seletividade e regras replicáveis tendem a neutralizá-la. Quando o público-alvo está descrito por critérios objetivos (parâmetros técnicos, faixas, CNAE, localização), quando a concessão segue rito padronizado (formulário, documentação, despacho motivado, possibilidade de recurso) e quando negativas e glosas são registradas e comunicadas, o programa passa do terreno da vontade para o da regra, e a prova dessa impessoalidade deixa trilhas que o julgador pode rastrear com base em documentos públicos e nas rotinas de avaliação já recomendadas para políticas fiscais. Como bem destaca o “guia prático de análise *ex post*” para avaliação de políticas públicas, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República:⁵⁰

“A experiência internacional mostra que utilizar metodologias bem-aceitas e roteiros padronizados gera resultados confiáveis e permite maior comparabilidade entre as diferentes políticas públicas, por homogeneizar e sistematizar a linguagem e as informações. A credibilidade desses resultados é que contribui para a expansão, o reinvestimento ou a economia de recursos nas políticas públicas avaliadas”.

Planilhas de amostragem, cruzamentos com bases de arrecadação, registros de indeferimentos e de sanções, além de auditorias internas ou externas com indicadores de conformidade, são a documentação que mostra a contrapartida saindo do papel. É esse material que evidencia a cobrança efetiva do ônus do beneficiário e afasta a alegação de gratuidade econômica. Quando organizado segundo parâmetros de governança e de avaliação de políticas, com definição de objetivos, indicadores, fontes e memória de cálculo, avaliação *ex ante* e *ex post* proporcional ao porte do programa, o conjunto probatório ga-

50 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. Brasília, 2018, p. 15.

nha confiabilidade mesmo em entes sem instrumentos sofisticados.⁵¹

No REspe nº 82203/PR, a isenção de ITBI aprovada em ano eleitoral e dirigida a centenas de famílias sem execução orçamentária específica anterior, foi tratada como concessão gratuita suficiente para atrair o § 10 do art. 73. O contexto comunicacional reforçou a gravidade, mas a razão decisiva esteve no benefício econômico imediato, desvinculado de contrapartidas e de critérios impessoais de elegibilidade.⁵²

Para tornar essa exigência operacional no processo, mesmo quando o ente não apresente demonstrativos padronizados, convém organizar um dossiê de impessoalidade com peças que permitam verificação independente: (i) fonte normativa e regulatória com as condições de acesso; (ii) descrição do público elegível e dos critérios objetivos aplicados; (iii) evidências da contrapartida efetivamente exigida (adimplência corrente, desistência de ações, cumprimento de requisitos técnicos); (iv) registros de indeferimentos e de sanções; (v) sumário de fiscalização e de auditorias; e (vi) reconciliação mínima entre o número de elegíveis, de beneficiários e o custo estimado. Esse conjunto não esgota a análise, porém, desloca o debate do terreno retórico para a prova documental de impessoalidade.⁵³

A impessoalidade, portanto, não é uma etiqueta e sim uma trilha de fatos observáveis composta por contrapartidas proporcionais e comprovadamente exigidas, regras de elegibilidade replicá-

51 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, 2018.

52 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 82203.2012.6.16.0070 (Jandaia do Sul/PR). Min. Admar Gonzaga. Brasília, 9 ago. 2018. DJe 2018.

53 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais. 15. ed. Brasília: STN, 2025.

veis e mecanismos de fiscalização que funcionam. Quando esses elementos aparecem, a discussão eleitoral tende a sair da psicologia do agente e a se fixar na materialidade verificável do programa, o que prepara, de modo natural, a análise de materialidade e custo fiscal que virá a seguir.⁵⁴

3.3 MATERIALIDADE E CUSTO FISCAL — LRF, LINHA DE BASE (STR) E PROVA FISCAL DO ENTE FEDERADO

A materialidade e o custo fiscal das renúncias podem ser apurados com peças de rotina, acessíveis em qualquer esfera federativa. O ponto de partida é jurídico orçamentário, ancorado na exigência de estimativa e compensação do art. 14 da LRF e na vinculação da renúncia ao ciclo orçamentário tal como descrita no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, de modo que, em linguagem simples, localizam-se na LDO e na LOA do exercício anterior e do exercício de fruição as previsões e as execuções, que são cruzadas com os relatórios periódicos (RREO e RGF) e com as instruções do MDF sobre o “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”. Mesmo onde não existam painéis sofisticados, essa documentação de rotina já permite reconstruir a trilha de previsão, execução e ajustes exigida pela LRF.⁵⁵

Com a ancoragem legal estabelecida, a linha de base (STR) orienta o cálculo ao definir, para o tributo examinado, a regra normal

54 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), art. 14; BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 73, § 10.

55 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed., 2025). Brasília: STN, 2025; BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, art. 14. (Estimativa/compensação; LDO/LOA; RREO/RGF).

de incidência, com base de cálculo, alíquotas e demais elementos relevantes à quantificação, a partir da qual se isolam os desvios que configuram o benefício. Esse procedimento é o mesmo adotado internacionalmente (OCDE, CIAT e Banco Mundial) e foi incorporado no plano federal pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas (RFB). O método subjacente do *revenue forgone* consiste em simular a arrecadação sob a regra de referência e mensurar a perda de receita associada à exceção, mantendo constantes os demais fatores. Para Estados e Municípios que não disponham de um DGT próprio, a “linha de base” pode ser explicitada diretamente a partir da legislação local e das rotinas de arrecadação (ISS, IPTU, ITBI, ICMS, IPVA etc.), sem perda de rigor.⁵⁶

“O método da receita perdida [‘revenue forgone method’] é um cálculo ex post da perda de receita incorrida pelo governo. Ele não leva em consideração as respostas comportamentais dos contribuintes. Assim, por exemplo, o custo de um crédito tributário é simplesmente o valor do crédito tributário. Consequentemente, o custo de uma dedução fiscal considerada como despesa tributária será o produto da dedução total e da alíquota marginal de imposto”.

Em sua formulação inicial, a expressão numérica dessa lógica é simples e operacionalmente clara. Considerase:

$$CF = B \times (t_{ref} - t_{ef}) \times \alpha$$

Em que **CF** é o custo fiscal estimado; **B** a base efe-

56 OECD. Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD, 2010, p. 07: “The revenue forgone method is an ex post calculation of the loss in revenue incurred by government. It does not take into account taxpayers’ behavioral responses. Thus, for example, the cost of a tax credit is simply the amount of the tax credit. Accordingly, the cost of a tax allowance considered as tax expenditure will be the product of the total deduction and the marginal tax rate.” (tradução nossa); CIAT. Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios. Cidade do Panamá: CIAT, 2011; BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024): Base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024.

tivamente beneficiada no período (p. ex., a soma dos valores venais dos imóveis alcançados, no IPTU; ou o valor das operações/receitas enquadradas no ISS); t_{ref} a alíquota de referência do STR; t_{ef} a alíquota efetiva após o benefício; e α um fator de execução que ajusta a estimativa à fruição no exercício (mês de entrada em vigor, adesão, contingenciamentos, parcelamentos). O modelo é transparente e permite sensibilidade: se a base é estimada por amostras, registram-se as hipóteses; se a fruição começou em abril, α reflete nove meses; se há degraus de alíquota, use-se média ponderada, nos termos em que o Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal descreve o método:⁵⁷

“Método que, resumidamente, simula uma tributação normal sobre o volume das operações desoneradas que efetivamente ocorreram ou esperadas para o futuro, mantendo os demais fatores”

Para fins de prova em processos eleitorais e de reconstrução *ex post* da materialidade, essa forma simplificada é suficiente para aproximar o custo fiscal da renúncia. Do ponto de vista conceitual, porém, a lógica do Sistema Tributário de Referência (STR) admite uma formulação mais geral, alinhada à prática da OCDE, do CIAT e do próprio Demonstrativo dos Gastos Tributários da Receita Federal, na qual a “Renúncia” é sempre o diferencial entre o tributo que seria devido sob o regime de referência e o tributo efetivamente devido sob o regime vigente. Em termos analíticos, essa relação pode ser expressa, em sua forma abrangente, como:

$$R = [(BC_{ref} - D_{estr}) \times t_{ref}] - \{(BC_{ef} - D_{estr} - E_{n\grave{a}o_est}) \times t_{ef} - C_{ef} - P_{pres} - DV_{tot} - \Delta DF\}$$

Nessa notação, BC_{ref} é a base de cálculo de referência do

57 BRASIL. Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 (Série 2019–2024): Base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024, p. 5 (método revenue forgone e STR); BRASIL. STN. MDF (15. ed., 2025).

tributo (regra normal de incidência, tal como definida pelo STR); BC_{ef} é a base de cálculo efetiva, após a aplicação das exceções; D_{estr} representa deduções estruturais, inerentes ao desenho do imposto e que não configuram gasto tributário (p. ex., custos ordinários e depreciação econômica no IRPJ, ou o crédito financeiro integral na cadeia, no caso de um IVA); $E_{não_estr}$ corresponde a exclusões e reduções de base não estruturais (isenções específicas, reduções de base de cálculo, não incidências qualificadas); t_{ref} é a alíquota de referência do STR; t_{ef} é a alíquota efetiva após benefícios, regimes especiais ou tratamentos diferenciados; C_{ef} representa créditos fiscais adicionais (créditos presumidos, outorgados ou acelerados, não decorrentes da lógica estrutural do tributo); P_{pres} indica presunções fiscais que substituem a apuração real (como regimes de lucro presumido ou créditos presumidos setoriais); DV_{tot} são devoluções totais ou parciais de tributos (drawback, reintegrações, devoluções condicionadas); e ADF exprime a variação líquida dos diferimentos no período, quando se está trabalhando em fluxo anual. Em termos intuitivos, trata-se do “delta dos diferimentos”: se o ente empurra mais tributo para exercícios futuros do que reverte posições antigas, ADF assume sinal positivo; se há reversão líquida de diferimentos, o delta tende a ser negativo.

Em termos práticos, a equação simplificada “ $CF = B \times (t_{ref} - t_{ef}) \times \alpha$ ” é um caso particular desse arranjo geral, aplicável a situações em que a renúncia se resume a uma diferença de alíquotas sobre uma base claramente identificável, sem outros instrumentos acoplados (créditos presumidos, devoluções ou diferimentos relevantes).

O roteiro probatório *ex post*, quando não existirem DGT/STR locais, aproveita documentos públicos e registros administrativos correntes. Primeiro, extraem-se da lei autorizadora e do ato

regulamentar a hipótese de incidência normal e a exceção concedida (alcance, prazo, requisitos). Em seguida, reconstituem-se as séries de arrecadação por rubrica e por período a partir dos demonstrativos fiscais e das bases administrativas (cadastro imobiliário, NFS-e, NF-e, declarações de IPVA, entre outras).

Depois, identifica-se a base beneficiada (**B**) por recorte pessoal: setor/CNAE, zona fiscal, faixa de valor venal, porte do contribuinte. Com o STR explícito, recuperam-se t_{ref} e t_{ef} na própria legislação; e α decorre do calendário e da adesão. No plano probatório, aplica-se, em regra, a forma simplificada “ $CF = B \times (t_{ref} - t_{ef}) \times \alpha$ ”, justamente para tornar a quantificação auditável e replicável a partir das bases de dados disponíveis. A reconciliação final se faz contra LDO/LOA e RREO/RGF, registrando diferenças, glosas e reestimativas. Esse percurso documenta materialidade, preexistência e inserção orçamentária, isto é, exatamente o que os incisos do art. 14 da LRF e o § 10 do art. 73 pedem que seja verificável.⁵⁸

Como a análise é jurídico-eleitoral, o número isolado não basta, de modo que o mesmo dossiê deve evidenciar se o arranjo elimina a gratuidade econômica por meio de contrapartidas e critérios pessoais de acesso. É nesse ponto que a quantificação se articula à jurisprudência, pois, quando as medidas tributárias se inserem em programas preexistentes, com execução anterior e ônus real ao beneficiário, o TSE tem afastado a incidência do § 10, ao passo que, quando a isenção geral surge na janela do pleito sem execução orçamentária pretérita específica, com forte entrega econômica e critérios frouxos de elegibilidade, a Corte reconhece a distribuição gratuita e,

58 BRASIL. Casa Civil. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, 2018; BRASIL. STN. MDF (15. ed., 2025). (Percurso documental ex post; reconciliação com peças orçamentárias).

nos casos mais graves, a consequente repercussão sancionatória.⁵⁹

No plano subnacional, a ausência de padronização não impede a prova, uma vez que Estados e Municípios podem traduzir o método para seus contextos específicos. No ICMS, por exemplo, o exame da base “normal” e das exceções parte da lei estadual e dos convênios CONFAZ, cotejados com a série de arrecadação por CNAE e por regime (normal, substituição, estimativa), o que permite aproximar B e t_{ef} . No ISS, por sua vez, a NFS-e e os cadastros de atividades permitem isolar o universo afetado por alíquotas reduzidas, isenções e regimes especiais; no IPTU/ITBI, o cadastro imobiliário e a malha fiscal permitem reconstruir valores venais, zonas e condições de elegibilidade. Em todos os casos, a prova é parametrizável: quando houver incerteza sobre B , produzem-se intervalos e cenários (pessimista, mediano, otimista), mantendo íntegra a trilha de cálculo, em linha com o Referencial de Controle de Benefícios Tributários do TCU, que realça a centralidade de estruturas de governança, transparência e monitoramento para a avaliação desses instrumentos.⁶⁰

“Os benefícios tributários carecem de estruturas de gestão e governança, accountability e transparência, avaliação e monitoramento em medida maior do que os recursos públicos alocados”

59 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO n. 171821.2014.6.15.0000/PB, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 24 abr. 2018; BRASIL. TSE. REspE n. 82203.2012.6.16.0070/PR, red. p/ o acórdão Min. Admar Gonzaga, j. 9 ago. 2018. (Gratuidade, contrapartidas, execução pretérita).

60 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de benefícios tributários (Brasília: TCU, 2022, p. 9); BRASIL. TSE. RO n. 000318562.2014.6.14.0000/PA, rel. Min. Luís Felipe Salomão, j. 21 out. 2021 (gravidade; intensificação e apropriação comunicacional).

No exemplo hipotético a seguir, aplica-se deliberadamente a forma simplificada da equação de renúncia ($CF = B \times (t_{ref} - t_{ef}) \times \alpha$), justamente para facilitar a tradução probatória a partir das bases de dados disponíveis: em dezembro de 2022, o Município de Alfa (\approx 120 mil habitantes; 95 mil eleitores) instituiu, por lei, o Programa de Recuperação Ambiental (PRAM), voltado à requalificação de áreas urbanas degradadas. A norma autorizou redução de até 80% do IPTU para imóveis situados nessas áreas, condicionada à aprovação de projeto técnico pela Secretaria de Meio Ambiente.

Em 2023 (ano não eleitoral), decreto regulamentar exigiu projeto de engenharia ambiental e delimitação técnica das zonas abrangidas. Nesse primeiro ciclo, o PRAM alcançou cerca de 5,8 mil imóveis (\approx 10% do estoque urbano), com valor venal médio de R\$ 110 mil; a alíquota efetiva ficou em 0,48% diante de uma alíquota de referência de 1,2%, sendo a renúncia estimada em R\$ 5,1 milhões.

Já em janeiro de 2024 (ano eleitoral), novo decreto ampliou o perímetro do programa para aproximadamente 70% do território urbano e substituiu a exigência de apresentação de projeto técnico por mero cadastro eletrônico autodeclaratório. O universo de elegíveis passou a 32 mil imóveis e 30 mil foram deferidos no primeiro semestre; o valor venal médio informado era de R\$ 160 mil, a alíquota efetiva caiu para 0,3% e, entre fevereiro e junho, a prefeitura veiculou a campanha “Cidade Verde começa no seu quintal” em meios digitais, rádio e TV, registrando mais de 80 mil visualizações. O cadastro indicou que 22 mil dos 30 mil beneficiários eram de bairros não contemplados em 2023, majoritariamente com imóveis entre R\$ 120 mil e R\$ 250 mil. A projeção de impacto para 2024 foi de R\$ 43,5 milhões, em cenário de receita tributária própria de R\$ 640

milhões; os beneficiários representavam aproximadamente 32% do eleitorado municipal.

Na leitura jurídico-fiscal e probatória delineada no item, o desenho de 2023 atende, em princípio, aos filtros de preexistência normativa e orçamentária e afasta a gratuidade pelo encadeamento de requisitos técnicos e contrapartidas, com divulgação institucional compatível com o dever de informar. A inflexão de 2024 altera variáveis relevantes: a expansão territorial ampla e a substituição de projeto técnico por autodeclaração tendem a diluir critérios objetivos, aproximando o benefício de uma entrega generalizada; a queda adicional da alíquota efetiva, combinada com a ampliação do perímetro, eleva a materialidade e exige reexame da continuidade substancial do programa em ano eleitoral.

Pelo método de estimação aqui proposto (STR como linha de base e cálculo simplificado da renúncia, na forma “ $CF = B \times (t_{ref} - t_{ef}) \times \alpha$ ”), em 2023 temse $B \approx$ R\$ 638 milhões (5,8 mil \times R\$ 110 mil) e diferença de alíquotas de 0,72% (1,2% – 0,48%), o que produz $CF_{2023} \approx$ R\$ 4,59 milhões, valor compatível com a informação oficial de R\$ 5,1 milhões, considerando perfis de imóveis e calendários de fruição. Em 2024, $B \approx$ R\$ 4,8 bilhões (30 mil \times R\$ 160 mil) e diferença de alíquotas de 0,9% (1,2% – 0,3%) geram $CF_{2024} \approx$ R\$ 43,2 milhões, próximo da estimativa de R\$ 43,5 milhões e equivalente a cerca de 6,8% da receita própria, grandeza que, somada ao alcance de 32% do eleitorado, torna a verificação de gravidade juridicamente relevante. Essa mudança de desenho entre 2023 e 2024 é sintetizada na Figura 1, que contrapõe as duas fases do PRAM sob a ótica de requisitos, alcance e custo fiscal:

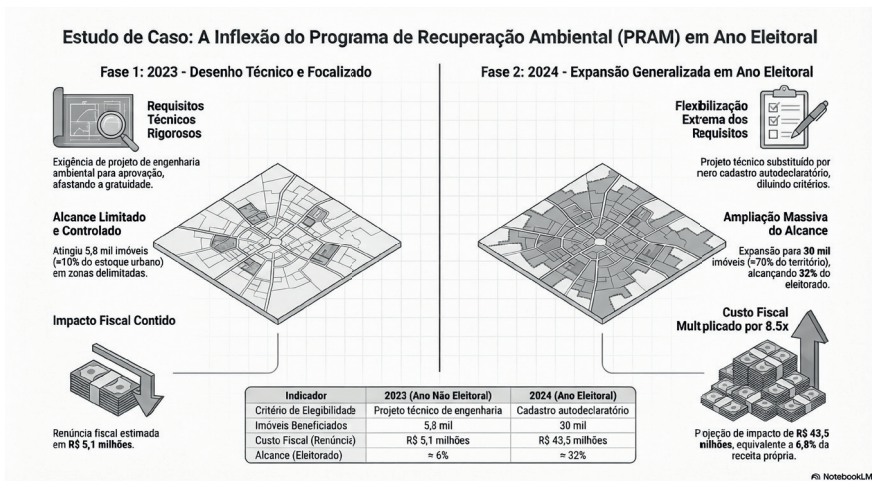


Figura 1 – Programa de Recuperação Ambiental (PRAM) do Município de Alfa: comparação entre 2023 e 2024.

A partir desses números e da estrutura comparativa apresentada na Figura 1, a valoração eleitoral deixa de depender de impressões. O critério da “gratuidade”, tal como operado pelo § 10 do art. 73, pode ser aferido objetivamente: (i) pela presença ou ausência de ônus real ao beneficiário (contrapartidas verificáveis, exigências técnicas efetivamente cobradas); (ii) pela impessoalidade e estabilidade dos critérios de elegibilidade; e (iii) pela inserção temporal do programa no ciclo orçamentário.

Quando os três vetores convergem, como no cenário de 2023 do exemplo acima, a exceção tende a se aproximar de política continuada e impessoal; quando se diluem contrapartidas e se expande abruptamente o universo de elegíveis em ano de pleito, cenário do ano de 2024 no mesmo exemplo, intensificase a hipótese de “distribuição gratuita” com materialidade mensurável, o que dialoga com a orientação do TSE em precedentes que diferenciam continuidade

impessoal de liberalidade casuística.⁶¹

O mesmo dossiê que quantifica a renúncia permite qualificar sua escala e capilaridade com indicadores simples, úteis ao juízo de gravidade: participação do custo (**CF**) na receita própria do ente; alcance sobre o eleitorado e sobre o público elegível; valor médio do benefício por unidade beneficiada; trajetória mensal de concessões (para detectar picos em janelas sensíveis); e razão entre adesões deferidas e indeferidas (para aferir rigor de elegibilidade). Esses indicadores não substituem o direito posto, mas tornam visível o que a LRF e o MDF já exigem ao falar em estimativa, compensação e acompanhamento, e alinham a prova às boas práticas de avaliação *ex post* que pedem definição de objetivos, métricas e fontes antes da valoração jurídica.⁶²

A robustez da estimativa melhora quando se explicitam ajustes e controles de qualidade. Em bases municipais e estaduais, é comum que (**B**) dependa de cadastros com defasagens e que (α) varie com a data de início de fruição; por isso, convém: registrar hipóteses (p. ex., percentuais de adesão por bairro ou CNAE), trabalhar com cenários (pessimista/mediano/otimista) e neutralizar variações alheias ao benefício (reavaliações cadastrais, choques macroeconômicos, mudanças de alíquota geral). No componente **ADF**, isso significa deixar claro quando há um “delta dos diferimentos” que apenas desloca a incidência do tributo no tempo, sem corresponder a uma nova política de renúncia no ano eleitoral. O referencial metodológico internacional admite esse tipo de transparência, inclusive

61 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n. 171821.2014.6.15.0000/PB; Recurso Especial Eleitoral n. 82203.2012.6.16.0070/PR. Brasília: TSE, 2018.

62 BRASIL. Casa Civil. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. Brasília, 2018.

distinguindo medições com microdados, agregações a partir de estatísticas fiscais e cálculos indiretos, desde que a memória de cálculo esteja documentada e o método seja comunicável.⁶³

A reconciliação com o orçamento fecha o circuito probatório sem exigir ferramentas sofisticadas. A previsão e a execução da renúncia no exercício anterior e no corrente podem ser cotejadas diretamente nas peças de rotina — LDO, LOA, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. A compatibilização entre “estimado” e “realizado” evidencia se houve planejamento, se a compensação foi indicada e se a execução repetiu o padrão histórico, elementos que pesam na distinção entre continuidade e casuísmo e dão lastro ao exame de gravidade.⁶⁴

O resultado esperado desse encadeamento entre linha de base explícita, cálculo auditável do custo e reconciliação orçamentária é um quadro probatório que conversa com a jurisprudência sobre o § 10: nos casos em que contrapartidas e critérios pessoais estão presentes e a execução vem de antes do ano do pleito, a noção de “gratuidade” perde suporte; nos casos em que a entrega econômica se intensifica na janela eleitoral sem lastro temporal e com seleção frouxa de elegíveis, a ilicitude emerge com força.

A utilidade do método é precisamente permitir que essa diferenciação seja feita com dados e séries e não com presunções amparadas em subjetividades, independentemente de o ente dispor ou não de instrumentos financeiros de medição já consolidados como os

63 CIAT — Centro Interamericano de Administrações Tributárias. Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios. Cidade do Panamá: CIAT, 2011, Anexos (tipologias de mensuração).

64 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed., 2025). Brasília: STN.

existentes em nível federal no Brasil.⁶⁵ Do ponto de vista analítico, trata-se apenas de aplicar, no plano probatório, a equação geral “ $R = [(BC_{ref} - D_{estr}) \times t_{ref}] - \{(BC_{ef} - D_{estr} - E_{n\tilde{a}o_estr}) \times t_{ef} - C_{ef} - P_{pres} - DV_{tot} - \Delta DF\}$ ”, previamente desdobrada em seus componentes de base, alíquota, créditos, devoluções e diferimentos, tomando a versão simplificada “ $CF = B \times (t_{ref} - t_{ef}) \times \alpha$ ” como seu caso operacional mais direto.

3.4 USO PROMOCIONAL E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL (ARTS. 73, IV; VI, b; VII)

A dimensão econômico-fiscal delineada no item anterior oferece o pano de fundo para o exame comunicacional. Diante de renúncias que alcançam grupos numerosos ou segmentos politicamente relevantes, a leitura coordenada dos incisos IV, VI, b e VII do art. 73, em diálogo com o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, permite identificar três frentes de verificação: conteúdo com feição de autopromoção; veiculação em período vedado; e volume de gastos institucionais. As balizas regulamentares estão consolidadas na Resolução TSE nº 23.610/2019 e em repositórios temáticos do Tribunal, que sistematizam critérios de forma, momento e alcance das peças.⁶⁶

No plano do conteúdo, ganha relevo a hipótese de “uso promocional” (inc. IV) quando a comunicação associa a política pública (aqui, a entrega econômica decorrente da renúncia) à pessoa do agente ou à candidatura, por meio de menções nominativas, *slogans*,

65 BRASIL. Casa Civil. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, 2018 (aplicação de métricas à valoração).

66 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.610/2019 (texto consolidado) e Temas selecionados (propaganda institucional; limite de gastos). Brasília: TSE.

estética de campanha, presença em atos de concessão e estratégias de disseminação com capilaridade atípica.⁶⁷ A jurisprudência tem valorizado esses sinais objetivos, dispensando pesquisa de intenção quando o tipo legal se resolve por dados verificáveis; a orientação aparece tanto nos materiais temáticos do TSE sobre propaganda institucional quanto em precedentes que tratam da “gratuidade” em período eleitoral.⁶⁸

“Conduta vedada a agentes públicos, art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9504/97 [...] Realização de casamento comunitário com ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS [...] Ilícito de natureza objetiva. Viés eleitoral. [...] 2. As condutas vedadas a agentes públicos previstas nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 visam a coibir o uso da máquina pública em favor de candidaturas, de modo que seja preservada a igualdade de oportunidades entre os participantes do pleito eleitoral. 3. O inciso IV do art. 73 da mencionada lei veda o USO PROMOCIONAL, em favor de candidatura, partido ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social que sejam custeados ou subvencionados pelo Poder Público, já o parágrafo 10 proscreve a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior [...] 5. No caso, ficou configurada a prática de conduta vedada a agentes públicos e de abuso do poder político consubstanciados na distribuição de bens e serviços, aproximadamente 1 (um) mês antes das eleições, para a realização de 50 (cinquenta) casamentos no município de Irupi/ES, com isenção de emolumentos [...].”

67 RAIS, Diogo. Desinformação no contexto democrático. In: ABBOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (coords.). Fake news e regulação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 147-166.

68 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 5.11.2019 no AgR-REspe nº 29411, rel. Min. Edson Fachin.

Quanto ao tempo de veiculação, a publicidade institucional no trimestre que antecede o pleito (inc. VI, b) sofre restrição objetiva. A exceção por “grave e urgente necessidade pública” é interpretada de forma estrita e, mesmo em hipóteses de manutenção de conteúdos informativos, o ajuste de formato, alcance e impulsionamento deve ser prudente, sob pena de caracterizar renovação de campanha institucional em período vedado.⁶⁹ Os enunciados temáticos do TSE e guias regionais detalham meios e incrementos de difusão usualmente problemáticos, inclusive no ambiente digital, justamente para orientar a prova sobre suporte, conteúdo e alterações relevantes.⁷⁰

No que toca ao volume, o limite de despesas com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral (inc. VII) opera por comparação com a média do período correspondente em exercícios anteriores, conforme a redação legal vigente e a leitura consolidada nos “Temas selecionados” do TSE. A alteração promovida pela Lei nº 14.356/2022 e o debate correlato sobre anterioridade eleitoral foram objeto de controle concentrado, razão pela qual a prova deve explicitar a métrica aplicada e a série histórica utilizada.⁷¹

Esses três eixos se articulam com a materialidade fiscal do benefício. Uma mesma peça institucional assume significados distintos quando vinculada a programa recém instituído de grande amplitude, sem lastro adequado na LRF, em comparação com política contínua, impessoal e executada com regularidade. A prática decisó-

69 RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela Gabrielli. *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

70 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Temas selecionados — Propaganda institucional (condutas vedadas)*; TRERS, Em Tema — *Publicidade institucional (art. 73, VI, b, e VII)*.

71 BRASIL. Lei n. 14.356/2022 (alterações do art. 73, VII, da Lei n. 9.504/1997); BRASIL. TSE. *Temas selecionados — Limite de gastos (art. 73, VII)*; STF, ADIs 7.178 e 7.182.

ria e os materiais de referência registram essa interação: o modo de veiculação, a janela temporal e o peso orçamentário compõem um quadro único, a ser apreciado em conjunto.⁷²

No plano probatório, convém reunir um núcleo mínimo de documentos que inclua plano de mídia, contratos e ordens de veiculação, artes finais, registros de impulsionamento, além de elementos que comprovem a observância do art. 37, § 1º, da Constituição, com conteúdo de caráter educativo ou informativo, sem nomes ou imagens que caracterizem promoção pessoal. A correlação com o estado fiscal do programa (estimativa/compensação (LRF, art. 14), inserção em LDO/LOA e trajetória de execução) fecha o ciclo, pois sustenta, com dados, a distinção entre mera prestação informativa e enaltecimento de “benesse” em contexto sensível.⁷³

Os precedentes ajudam a visualizar a aplicação dos filtros. No RO nº 171821/PB, a Corte afastou a incidência do § 10 ao constatar contrapartidas, continuidade e fundamento em convênio do CONFAZ, anotando que a divulgação institucional, nesses contornos, não se converteu em uso promocional. Em sentido oposto, o RO nº 000318562/PA (“ChequeMoradia”) reconheceu gravidade suficiente quando a combinação entre lastro orçamentário insuficiente, intensificação na janela do pleito e apropriação pessoal em eventos e peças institucionais ultrapassou o que seria comunicação neutra. Em outra vertente, o REspe nº 82203/PR destacou a dimensão comunicacional ao aferir distribuição gratuita por isenção de

72 BRASIL. TSE. Temas selecionados — Propaganda institucional; STN. Manual de Demonstrativos Fiscais, 15. ed., 2025 (para o enlace com execução orçamentária).

73 BRASIL. Constituição de 1988, art. 37, § 1º; BRASIL. Lei n. 9.504/1997, art. 73; STN. Manual de Demonstrativos Fiscais e notas sobre estimativa/compensação (LRF, art. 14).

ITBI em ano eleitoral, com ampla difusão.⁷⁴

Como orientação de trabalho, a análise deve caminhar do fiscal ao comunicacional, (a) verificando se a renúncia possui preexistência normativa e execução pretérita à luz da LRF e do MDF e se o custo é mensurável sobre linha de base explícita ancorada no STR, (b) cotejando o conteúdo das peças com os sinais objetivos de personalização previstos no inciso IV, (c) testando a conformidade temporal do inciso VI, b, e o volume de gastos referido no inciso VII com séries e metodologias transparentes, e (d) registrando, de modo sintético, se materialidade, alcance e momento da comunicação convergem ou não para uma leitura de gravidade, encadeamento que reduz o espaço para inferências subjetivas e prepara a valoração a ser desenvolvida adiante.⁷⁵

3.5 RASTREABILIDADE DA PROVA E GRADAÇÃO DA RESPOSTA SANCIONATÓRIA

A aferição de gravidade e proporcionalidade ganha contorno quando o conjunto probatório reconstrói, sem lacunas, o trajeto que vai da previsão orçamentária à execução da renúncia e aos seus efeitos econômicos e comunicacionais. O ordenamento oferece essas âncoras em todas as esferas federativas: a exigência de estimativa e de medidas de compensação (LRF, art. 14) e a sequência LDO/LOA–RREO–RGF, disciplinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais e operacionalizada, no plano subnacional, pelas rotinas padronizadas do sistema Siconfi da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ou seja,

74 BRASIL. TSE. RO n. 171821/PB; RO n. 000318562/PA; REspe n. 82203/PR (acórdãos e excertos reunidos em Jurisprudência TREs e TSE).

75 BRASIL. TSE. Temas selecionados (Prova; Propaganda institucional; Limite de gastos) e referências correlatas.

as mesmas peças que instruem a União existem, com idêntica lógica, em Estados e Municípios.

Em complemento, as diretrizes de avaliação *ex post* recomendam explicitar objetivos, indicadores, fontes e memória de cálculo, de modo que o julgador disponha de trilhas documentais suficientes mesmo quando o ente não tenha demonstrações sofisticadas. Com esse lastro, “gravidade” deixa de ser rótulo indeterminado e passa a dialogar com dados verificáveis de materialidade (custo), alcance (capilaridade no universo de eleitores afetados) e temporalidade (regularidade ou pico na janela do pleito).⁷⁶

Do ponto de vista econômico fiscal, os sinais relevantes tendem a ser relativamente estáveis e incluem variações expressivas do custo (CF) em relação à receita do ente ou à arrecadação do tributo, expansão atípica do universo de beneficiários na proximidade do pleito e ruptura do padrão histórico das séries. A literatura sobre ciclos políticoorçamentários sugere cautela redobrada diante de “picos” seletivos em anos eleitorais; incorporados ao dossiê fiscal (STR, base **B**, alíquotas de referência e efetiva, fator de fruição), esses achados alimentam a valoração jurídica sem exigir instrumentos sofisticados.⁷⁷

Na dimensão jurídico eleitoral, o exame de proporcionalidade parte do tipo legal e avança para a resposta sancionatória, tomando como parâmetro objetivo o § 10 do art. 73, que veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral,

76 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed., 2025); BRASIL. Casa Civil. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post* (2018).

77 ALESINA, Alberto; PARADISI, Matteo. Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities (NBER WP 20570, 2014).

ressalvadas hipóteses estritas, e a Resolução TSE n. 23.610/2019, que organiza a disciplina da publicidade institucional e dos meios de veiculação. A escolha da sanção e sua dosimetria deve refletir a intensidade do desequilíbrio apurado (materialidade e capilaridade), o grau de personalização da comunicação e a aderência da política às peças orçamentárias do exercício anterior, evitando tanto respostas simbólicas quanto punições que se mostrem desproporcionais.⁷⁸

A prova comunicacional integra o mesmo quadro, sem substituir a trilha fiscal, pois conteúdo, momento, tom e capilaridade das peças, inclusive a personalização de autoridade, os slogans, as cores e a associação a eventos de campanha, constituem indícios que, cotejados com a execução da renúncia (quem recebeu, quando e em que escala), permitem perceber o desvio de finalidade. Os “Temas Selecionados” do TSE e as orientações oficiais sobre condutas vedadas auxiliam a objetivar esse filtro, distinguindo informação de serviço de promoção pessoal, sempre em diálogo com o custo e o alcance efetivos do benefício.⁷⁹

Para que a valoração seja replicável, convém que o julgador explicita os passos do raciocínio probatório, (a) identificando a linha de base adotada no STR e o desvio que configura o benefício, (b) quantificando o custo como receita não realizada, com memória de cálculo que explicita base, alíquotas de referência e efetiva e fator de fruição, (c) reconciliando esses dados com as peças orçamentárias do exercício anterior e do corrente, (d) mapeando o universo de beneficiários e sua capilaridade no eleitorado, (e) examinando

78 BRASIL. Lei n. 9.504/1997, art. 73, § 10; BRASIL. TSE. Resolução n. 23.610/2019.

79 BRASIL. TSE. Temas Selecionados — Condutas vedadas/Propaganda institucional; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Condutas vedadas aos agentes públicos federais nas eleições 2024.

a comunicação institucional vinculada à política e (f) verificando a existência de contrapartidas e de critérios pessoais efetivamente aplicados e fiscalizados. Essa organização torna visíveis os elementos econômicos e jurídicos que interessam à aferição de gravidade e proporcionalidade, em linha com referenciais específicos de controle de benefícios tributários, como o elaborado pelo Tribunal de Contas da União.⁸⁰

“Este Referencial tem como objetivo orientar o controle e a fiscalização de benefícios tributários que busquem o alcance de objetivos de políticas públicas, caracterizando-se pela extrafiscalidade. Dessa forma, seguiu-se aqui a mesma lógica e estrutura do Referencial de Controle de Políticas Públicas, organizando a avaliação dos benefícios tributários a partir de blocos de avaliação que seguem as etapas do ciclo das políticas públicas.

Foram identificadas boas práticas e critérios de auditoria aplicáveis aos benefícios tributários e que buscam ser complementares às boas práticas e critérios propostos pelo RCPP, ou seja, entende-se que as equipes de auditoria devem aplicar os dois referenciais em conjunto quando avaliarem os incentivos fiscais.

No bloco de avaliação da análise de alternativas, o controle deve avaliar se a escolha do incentivo fiscal considerou as situações em que este é um instrumento melhor ou pior do que um gasto direto ou uma regulação, que apresente uma relação custo-benefício melhor do que as outras possíveis formas de intervenção governamental sobre o problema público.”

Quando o resultado dessa matriz aponta benefício de grande monta, em ruptura com a série histórica e com forte capilaridade no eleitorado, somado a comunicação personalista na janela do pleito, forma-se um quadro robusto para concluir pela gravidade

80 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial de controle de benefícios tributários. Brasília: TCU, 2022, p. 189190; BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, 2018.

suficiente do ilícito; por outro lado, quando a prova demonstra continuidade material e impessoal (execução pretérita, contrapartidas efetivas, focalização técnica e publicidade meramente informativa), a proporcionalidade recomenda conter a intervenção, preservando a curva histórica da política. O que se pede, em ambos os cenários, é rastreabilidade: método claro, fontes identificadas, memórias de cálculo abertas e vínculos explícitos entre números e fatos jurídicos.⁸¹

CONCLUSÃO – RENÚNCIAS FISCAIS, INTEGRIDADE ELEITORAL E STANDARDS PROBATÓRIOS DE CONTROLE

A leitura jurídico eleitoral das renúncias fiscais revelou-se dependente, de um lado, da reconstrução de fatos a partir de documentos públicos e séries administrativas e, de outro, da definição de *standards* probatórios que as insira de forma explícita no vocabulário contemporâneo da integridade eleitoral. A regra fiscal da LRF, a centralidade do orçamento e a vedação do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 compõem, nesse sentido, um mesmo campo de verificação, assim como os padrões internacionais de integridade não se limitam à repressão de fraudes ostensivas ou de abusos de publicidade institucional, mas abrangem o controle do uso de recursos estatais em benefício de incumbentes.

Ao aproximar a linguagem dos gastos tributários e do Sistema Tributário de Referência (STR) do debate internacional sobre *misuse of administrative resources e electoral integrity*, o trabalho buscou precisamente preencher a lacuna identificada na literatura, que examina em detalhe transparência, regressividade e democracia

81 BRASIL. RFB. Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas (Série 2019–2024); BRASIL. STN. Manual de Demonstrativos Fiscais (15. ed., 2025).

fiscal, mas raramente converte esses achados em categorias de ilícito eleitoral ou em parâmetros probatórios aplicáveis a benefícios tributários concedidos em ano de eleição.

Nesse quadro, o STR funcionou como eixo conceitual para separar regime estrutural de exceções pontuais, convertendo a renúncia em grandeza economicamente mensurável e, portanto, juridicamente controlável. Longe de ser tecnicismo dispensável, a definição explícita da linha de base permite estimar custos, comparar séries e identificar quem, de fato, se beneficia das exceções, o que é condição para avaliar se determinado arranjo fiscal se aproxima de política continuada e impessoal ou de liberalidade casuística sensível ao calendário eleitoral.

A lógica permanece aplicável mesmo na ausência de demonstrativos padronizados em nível local, uma vez que a regra normal de incidência pode ser reconstituída a partir da legislação vigente, a exceção pode ser isolada com base nas normas e atos concessórios e a base beneficiada pode ser recomposta a partir de cadastros e dados de arrecadação, formando ao final um conjunto informacional suficiente para um juízo consistente sobre a materialidade, a capilaridade e a temporalidade da renúncia.

A análise da jurisprudência eleitoral confirmou essa direção ao revelar que o Tribunal Superior Eleitoral já opera, ainda que de forma pouco sistematizada, com filtros que se aproximam da linguagem de gastos tributários. Programas com execução pretérita demonstrável, critérios impessoais de elegibilidade e contrapartidas relevantes tendem a afastar a gratuidade como elemento normativo da conduta, ao passo que remissões, isenções e regimes especiais instituídos na janela do pleito, sem lastro orçamentário anterior e com forte entrega econômica a segmentos sensíveis, caminham para

a subsunção ao § 10 do art. 73, muitas vezes em combinação com abuso de poder político. Essa distinção não decorre de apelos retóricos sobre “uso da máquina”, mas nasce da articulação entre leis e regulamentos, LDO, LOA e relatórios periódicos, cadastros administrativos, registros de concessão e peças de comunicação, exatamente na linha de um controle ancorado em evidências reconstruíveis.

A contribuição prática do trabalho está em organizar esse percurso em um roteiro probatório que se mantém válido mesmo em contextos subnacionais, marcados por assimetrias de capacidade administrativa. A reconstrução da linha de base, a identificação do universo beneficiado por recortes impessoais e a estimação do custo por receita não realizada, combinadas com a verificação de contrapartidas e de critérios técnicos de elegibilidade, produzem um dossiê mínimo apto a orientar a aferição do § 10 do artigo 73. O mesmo conjunto de documentos permite integrar a dimensão comunicacional, pois a base fiscal que quantifica materialidade e alcance é também a que dá contexto ao modo, ao momento e à capilaridade da divulgação, permitindo distinguir informação institucional de promoção pessoal em cenários em que o custo e o público afetado são elevados e a entrega coincide com a janela do pleito.

O enfoque adotado tem implicações federativas e comparadas, pois no plano interno a adoção de parâmetros mínimos de transparência e mensuração, a explicitação da linha de base pelo STR, a publicação de memórias de cálculo e a reconciliação entre estimativas e execução reduzem assimetrias de informação e tornam visíveis os elementos que devem compor o quadro fático fiscal em contexto eleitoral, sem exigir reformas estruturais prévias. No plano do diálogo com a literatura internacional, o método proposto aproxima o caso brasileiro das experiências de avaliação de *tax expenditures* estrutu-

radas a partir de *benchmark tax system* e *revenue forgone* por organismos como OCDE, Banco Mundial, CIAT e GTED e, ao mesmo tempo, insere essa agenda no campo dos estudos de integridade eleitoral (*electoral integrity studies*), ao conectar explicitamente a análise das renúncias ao problema do abuso de recursos estatais em eleições (*abuse of state resources*), ainda pouco explorado nesse domínio.

Do ponto de vista normativo, o arranjo sugerido permite também recolocar o alcance do § 10 do artigo 73. A vedação não se dirige à extrafiscalidade em si, nem impede inovação em política pública; o que ela faz é deslocar para a exceção tributária o ônus de demonstrar que suporta exigências mínimas de custo mensurável sobre linha de base explicitada, preexistência e continuidade orçamentária, impessoalidade de acesso, contrapartidas verificáveis e comunicação compatível com o dever de neutralidade. Quando esses elementos se apresentam de modo consistente, a política fiscal se acomoda ao jogo eleitoral sem gerar vantagem indevida; quando faltam, a renúncia se aproxima de benefício gratuito com potencial de desequilíbrio e a resposta sancionatória encontra fundamento mais sólido. Entre esses polos, o método proposto oferece critérios operacionais que auxiliam a formulação de decisões judiciais ao permitir que deixem de se apoiar em impressões e passem a recorrer a evidências suscetíveis de verificação e que podem ser aplicados por diferentes intérpretes; o mesmo conjunto de critérios contribui para o desenho de políticas públicas ancoradas no arcabouço fiscal eleitoral em todas as esferas federativas.

O artigo não encerra o debate. A construção de séries específicas sobre ciclos eleitorais de gastos tributários, a aplicação empírica do roteiro a casos reais em diferentes entes federativos e a análise comparada de como outros ordenamentos tratam benefícios

fiscais em chave de integridade eleitoral, são desdobramentos naturais do que aqui se propôs. Ainda assim, ao aproximar a técnica de mensuração de gastos tributários dos parâmetros de *electoral integrity* e ao oferecer um protocolo mínimo de prova para o controle de renúncias fiscais em ano de eleição, o trabalho pretende ter dado um passo necessário para que esse tema deixe de ser abordado apenas de forma casuística e passe a integrar, de maneira sistemática, o núcleo das preocupações com igualdade de oportunidades e neutralidade da máquina pública no processo eleitoral.

REFERÊNCIAS

ADAMY, Pedro. Origens teóricas da extrafiscalidade. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo: IBDT, n. 39, p. 367-376, 2018.

ALESINA, Alberto; PARADISI, Matteo. *Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities*. NBER Working Paper Series, n. 20570, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2014.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Responsabilidade fiscal dinâmica e incentivos tributários: de quem é o dever de apresentar os números do impacto fiscal? *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 189-213, mar./ago. 2021.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. *Tributação extrafiscal*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. Tomo: Direito Tributário. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

BOMFIM, Diego Marcel Costa. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1966.

BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do ICMS.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece

normas para as eleições (Lei das Eleições). Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei nº 14.356, de 31 de maio de 2022. Altera dispositivos das Leis nº 12.232/2010 e nº 9.504/1997 sobre contratações de comunicação institucional e gastos com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral. Brasília: Presidência da República, 2022.

CASA CIVIL (Brasil). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, 2018.

CIAT — Centro Interamericano de Administrações Tributárias. Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: una experiencia iberoamericana. Cidade do Panamá: CIAT, 2011.

COUNCIL OF EUROPE; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters. Strasbourg: Council of Europe, 2002.

DE NEGRI, Fernanda. Gastos tributários para P&D no Brasil: uma análise do caso da Lei 4.506/1964. Nota Técnica. Brasília: Ipea, 2023.

EROL, O. Akduran. Tax Expenditures as a Rupture of Fiscal Democracy. *Bulletin of Economic Theory and Analysis*, v. 8, n. 1, p. 111127, 2023.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (Venice Commission); OSCE/ODIHR. Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes. Strasbourg/Warsaw, 2016.

GLOBAL COMMISSION ON ELECTIONS, DEMOCRACY AND SECURITY. Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. Stockholm: International IDEA; Geneva: Kofi Annan Foundation, 2012.

LOKSHIN, Michael; RODRIGUEZFERRARI, Aylén; TORRE, Iván. Electoral Cycles and Public Spending during the Pandemic. Policy Research Working Paper 10214. Washington, DC: World Bank, 2022.

MELLO, Henrique. Sobre o sistema tributário de referência para os gastos indiretos. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 18, n. 99, p. 137150, set./out. 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (Brasil). Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais — MDF. 15. ed., 1. versão. Brasília: STN, set. 2025. Válido a partir do exercício de 2026.

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

OECD. Tax Expenditures in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2010.

OROZCOHENRÍQUEZ, José de Jesús; AYOUB, Ayman; ELLIS, Andrew. Electoral Justice: The International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA, 2010.

PEREIRA, Diogo; FIGUEIRA, Ariane Roder. Tax Systems as (non-) Participatory Mechanisms: the Cases of Brazil and the United States. Agenda Política, v. 9, n. 2, p. 155184, 2021.

PESSÔA, Leonel Cesarino; PESSÔA, Samuel (org.). Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional. 2. ed. São Paulo: FGV Direito SP, 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Condutas vedadas aos

agentes públicos federais nas eleições 2024. Brasília, 2024.

RAIS, Diogo (coord.). Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela Gabrielli. Direito eleitoral digital. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RAIS, Diogo. Desinformação no contexto democrático. In: ABOUD, Georges; NERY JUNIOR, Nelson; CAMPOS, Ricardo (coords.). Fake news e regulação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 147-166.

RECEITAFEDERAL (Brasil). Demonstrativo dos Gastos Tributários — Bases Efetivas — 2021 (Série 2019–2024): Base conceitual e gerencial. Brasília: RFB, 2024.

ROSS, Jean. Tax Expenditures and Inequality in Latin America. Washington, DC: International Budget Partnership, 2018.

SHI, Min; SVENSSON, Jakob. Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 89, p. 13671389, 2006.

STF (Brasil). Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.178/DF e 7.182/DF. Rel. Min. Dias Toffoli, red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 1º jul. 2022. Brasília: STF, 2022.

TAMANINI, Tarcísio Milhomem. Mecanismos legais de controle sobre incentivos fiscais. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo: IBDT, n. 45, p. 455472, 2020.

TCU (Brasil). Observatório de Benefícios Tributários — Avaliação dos gastos tributários. Brasília: TCU, 2025.

TCU (Brasil). Referencial de Controle de Benefícios Tributários. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen), 2022.

TRE DE SÃO PAULO (Brasil). Recurso Eleitoral nº 060061744.2024.6.26.0354 (Cajamar/SP). Rel. Claudio Langroiva Pereira. Julgado em 4 fev. 2025. São Paulo: TRESP, 2025.

TRE DO PARANÁ (Brasil). Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060049688.2024.6.16.0032 (Coronel Domingos Soares/PR). Rel. Des. Anderson Ricardo Fogaça. Julgado em 24 abr. 2025. Curitiba: TREPR, 2025.

TRE DO PARANÁ (Brasil). Recurso Eleitoral nº 43040 (Pontal do Paraná). Acórdão nº 53.780, 8 fev. 2018. Publicação: 15 fev. 2018. Curitiba: TREPR, 2018.

TRE DO RIO GRANDE DO SUL. Ementário Temático Anotado – EmTema: Publicidade institucional (art. 73, inc. VI, al. “b”, e inc. VII, da Lei n. 9.504/1997). Porto Alegre: TRE-RS, [s.d.].

TSE (Brasil). Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 29411. Rel. Min. Edson Fachin, j. 5 nov. 2019. Brasília: TSE, 2019.

TSE (Brasil). Consulta nº 000036815.2014.6.00.0000/DF. Rel. designado Min. Gilmar Mendes. DJe 8 abr. 2015. Brasília: TSE, 2015.

TSE (Brasil). Recurso Especial Eleitoral nº 82203.2012.6.16.0070/PR. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília: TSE, 2018.

TSE (Brasil). Recurso Ordinário nº 000318562.2014.6.14.0000/PA. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. Julg. 21 out. 2021; ass. 7 dez. 2021. Brasília: TSE, 2021.

TSE (Brasil). Recurso Ordinário nº 171821.2014.6.15.0000/PB. Rel.

Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Sessão de 24 abr. 2018. Brasília: TSE, 2018.

TSE (Brasil). Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas vedadas em campanha eleitoral. Brasília: TSE, 2019.

TSE (Brasil). Temas Selecionados — Condutas vedadas; Prova; Publicidade institucional. Brasília: TSE, s.d.

VEIGA, Linda Gonçalves; VEIGA, Francisco José. Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, v. 131, n. 1–2, p. 4564, 2007.

VON HALDENWANG, Christian; REDONDA, Agustin; ALIU, Flurim. Tax Expenditures in an Era of Transformative Change – GTED Flagship Report 2023. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS); Zurich: Council on Economic Policies, 2023.

WORLD BANK. Tax Expenditure Manual: Guidelines for Assessment and Transparency. Washington, DC: World Bank, 2024.



**EVENTOS ARRECADATÓRIOS:
AVANÇOS E IMPACTOS NA
FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA
DIGITAL**

Liege Lykawka Medeiros
Luciano Gomes Dias

RESUMO: A regulamentação do financiamento eleitoral no Brasil adotou maior rigor a partir da eleição de 2004, quando a Justiça Eleitoral passou a exigir identificação dos doadores, emissão de recibos e depósito integral dos valores arrecadados em eventos na conta de campanha. A Lei nº 9.504/1997 e resoluções posteriores do TSE ampliaram a transparência, incluindo comunicação prévia de eventos e verificação das fontes de recursos. A decisão do STF que proibiu doações de empresas, válida a partir de 2016, intensificou o controle sobre doações de pessoas físicas e o uso de tecnologias de cruzamento de dados.

Nas eleições de 2018, regidas pela Resolução TSE nº 23.553/2017, ainda era permitida a arrecadação em eventos com base no valor bruto, sem identificação bancária individual dos participantes, o que ampliava o risco de inserção de recursos de origem não comprovada. Para mitigar esse risco, a Unidade Técnica de Contas do TRE-RS elaborou uma metodologia de fiscalização para controle das arrecadações em eventos, realizou fiscalizações presenciais, seguindo diretrizes específicas, com registro fotográfico, entrevistas e verificação da capacidade dos locais. Dos 58 eventos informados ao TRE-RS, 17 foram fiscalizados, o que pode ter evitado a inclusão de cerca de R\$ 2,8 milhões de recursos potencialmente irregulares nas prestações de contas.

A Resolução TSE nº 23.607/2019 alterou esse cenário ao exigir identificação obrigatória de CPF e trânsito bancário dos valores arrecadados, equiparando tais recursos às doações de pessoas físicas. Com isso, a fiscalização presencial tornou-se desnecessária, sendo substituída por controles bancários e documentais. A evolução normativa resultou em maior rastreabilidade, transparência e segurança no financiamento das campanhas.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, Financiamento Eleitoral, Doações de Pessoa Física, Rastreabilidade, Evento Arrecadatário.

ABSTRACT: The regulation of electoral financing in Brazil became more rigorous starting with the 2004 election, when the Electoral Court began requiring donor identification, issuance of receipts, and

full deposit of funds raised at events into the campaign account. Law No. 9,504/1997 and subsequent TSE resolutions increased transparency, including prior notification of events and verification of funding sources. The STF decision that prohibited donations from companies, valid from 2016, intensified control over donations from individuals and the use of data matching technologies.

In the 2018 elections, governed by TSE Resolution No. 23,553/2017, fundraising at events was still permitted based on gross value, without individual bank identification of participants, which increased the risk of including funds of unproven origin. To mitigate this risk, the Technical Accounts Unit of the TRE-RS (Regional Electoral Court of Rio Grande do Sul) developed an audit methodology to control fundraising at events, conducted on-site audits, following specific guidelines, with photographic documentation, interviews, and verification of venue capacity. Of the 58 events reported to the TRE-RS, 17 were audited, which may have prevented the inclusion of approximately R\$ 2.8 million in potentially irregular funds in the campaign finance reports.

TSE Resolution No. 23,607/2019 changed this scenario by requiring mandatory identification of CPF (Brazilian taxpayer ID) and bank transaction records for the funds raised, equating these funds to donations from individuals. As a result, on-site audits became unnecessary, being replaced by bank and documentary controls. This regulatory evolution resulted in greater traceability, transparency, and security in campaign financing.

KEYWORDS: Transparency, Electoral Financing, Individual Donations, Traceability, Fundraising Event.

1 INTRODUÇÃO. EVOLUÇÃO DAS REGRAS DE ARRECADAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

A prestação de contas e a regulamentação do financiamento de campanhas fazem parte da legislação eleitoral desde o Código Eleitoral de 1932, embora com diferentes níveis de exigência ao longo do tempo. A partir das eleições de 2004, observa-se uma evolução normativa que permitiu à Justiça Eleitoral exercer um controle mais rigoroso e detalhado sobre a origem e o destino das receitas de campanha, ampliando a transparência do processo.

Em relação aos recursos arrecadados com a realização de eventos e comercialização de bens e serviços, a partir de 2004 eles são considerados doação, estando sujeitos aos limites legais, à identificação do doador e emissão dos recibos eleitorais, sendo obrigatório o depósito em conta bancária do montante bruto arrecadado. A realização de todo evento ou comercialização de bens ou serviços deveria ser comunicada formalmente ao juízo eleitoral, conforme previa a Resolução TSE nº 21.609/2004.

As regras foram aprimoradas ao longo dos anos. A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e as resoluções subsequentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabeleceram procedimentos mais detalhados para garantir a transparência e coibir abusos. Entre as medidas, destacam-se a obrigatoriedade de comunicação prévia de eventos e a verificação das fontes de recursos.

A partir das Eleições Municipais de 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADI 4650, proibiu as doações de empresas (pessoas jurídicas) para campanhas eleitorais. Essa decisão gerou um impacto significativo na forma de financiamento

e levantou dúvidas sobre como as campanhas seriam custeadas. O impacto gerado foi de maior controle e rastreabilidade dos recursos de pessoas físicas, com a verificação da origem lícita do recurso e a capacidade financeira do doador. Além disso, intensificou-se o uso de tecnologias para cruzar dados bancários e fiscais, com o objetivo de detectar fraudes de forma mais eficiente.

Nas Eleições Gerais de 2018, as regras de arrecadação e gastos foram consolidadas após a proibição das doações empresariais. A fiscalização dos eventos de arrecadação seguiu a Resolução TSE nº 23.553/2017, que obrigava candidatos e partidos a informar à Justiça Eleitoral a realização desses eventos com, no mínimo, cinco dias úteis de antecedência. Cada doação recebida deveria ser registrada por meio de recibo eleitoral emitido pelo Sistema de Recibos Eleitorais do TSE, garantindo rastreabilidade. Ademais, todos os recursos arrecadados tinham que transitar pela conta bancária específica da campanha (com CNPJ próprio), permitindo à Justiça Eleitoral e órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União e Ministério Público, verificar a origem e o destino dos valores por meio dos extratos bancários.

Constava no artigo 32 da Resolução TSE nº 23.553/2017:

Art. 32. Para a comercialização de bens e/ou serviços e/ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o partido político ou o candidato deve:

I - comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis, à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização;

II - manter à disposição da Justiça Eleitoral a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida.

§ 1º Os valores arrecadados constituem doação e es-

tão sujeitos aos limites legais e à emissão de recibos eleitorais, na forma do art. 9º desta resolução. (Redação dada pela Resolução nº 23.575/2018)

§ 2º O montante bruto dos recursos arrecadados deve, antes de sua utilização, ser depositado na conta bancária específica.

§ 3º Para a fiscalização de eventos prevista no inciso I deste artigo, a Justiça Eleitoral poderá nomear, entre seus servidores, fiscais ad hoc, devidamente credenciados.

§ 4º As despesas e os custos relativos à realização do evento devem ser comprovados por documentação idônea, mesmo quando provenientes de doações de terceiros em espécie, bens ou serviços estimados em dinheiro. (Redação dada pela Resolução nº 23.575/2018).

Entretanto, a real origem do recurso poderia ser mascarada, uma vez que apenas era solicitado o depósito do montante arrecadado no evento.

Na eleição seguinte, a Resolução TSE nº 23.607/2019 alterou as regras para a arrecadação dos recursos de eventos:

Art. 30 Para a comercialização de bens e/ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o partido político ou a candidata ou o candidato deve:

[...]

§1º Os valores arrecadados constituem doação e devem observar todas as regras para o recebimento de doação.

Assim, desde as eleições de 2020, os recursos arrecadados com a comercialização de bens e a promoção de eventos devem seguir as mesmas regras aplicáveis às doações de pessoas físicas. Isso significa que a transação deve ocorrer por meio bancário, com identificação obrigatória do CPF do doador, e respeitar o limite legal de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à doação.

2 ATUAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE EVENTOS EM 2018

Nas eleições de 2018, a Unidade Técnica de Contas do TRE-RS desenvolveu uma metodologia e procedimentos específicos para fiscalizar eventos de arrecadação. O objetivo era coletar informações diretamente no local de realização do evento e confrontá-las com os registros apresentados nas prestações de contas das campanhas.

As ações de fiscalização tiveram como fundamento jurídico o art. 32, inciso I, da Resolução TSE nº 23.553/2018, e foram conduzidas conforme as diretrizes estabelecidas no manual para Fiscalização de Eventos, elaborado pela Seção de Contas Eleitorais e Partidárias. A metodologia adotada determinou que os servidores designados para representar a Justiça Eleitoral atuassem com decoro, probidade, retidão, cortesia, vestimenta adequada e neutralidade político-partidária, princípios previstos no Código de Ética do TRE-RS (Resolução nº 246/2014) e complementados pelos princípios do código de ética do Instituto de Auditores Internos do Brasil (IIABRASIL, 2017): integridade¹; objetividade², confidencialidade³ e competência⁴.

1 A integridade dos auditores internos estabelece credibilidade e, desta forma, fornece a base para a confiança dada a seus julgamentos.

2 Os auditores internos exibem o mais alto grau de objetividade profissional na coleta, avaliação e comunicação de informações sobre a atividade ou processo examinado. Os auditores internos efetuam uma avaliação equilibrada de todas as circunstâncias relevantes e não são indevidamente influenciados pelos interesses próprios ou de terceiros na formulação dos julgamentos.

3 Os auditores internos respeitam o valor e a propriedade das informações que recebem e não divulgam informações sem a autorização apropriada, a não ser em caso de obrigação legal ou profissional de assim proceder.

4 Os auditores internos aplicam o conhecimento, habilidades e experiência necessárias na

Por meio da Portaria TRE-RS P nº 193/2018, o Presidente do Tribunal nomeou seis servidores da Secretaria de Auditoria Interna como fiscais *ad hoc* para eventos arrecadatários relacionados às Eleições de 2018. Em cada fiscalização, dois servidores eram designados, apresentavam-se com documento funcional e atuavam com máxima discrição.

No âmbito do procedimento fiscalizatório, os eventos foram devidamente documentados por meio de registros fotográficos e entrevistas com organizadores e participantes, estas realizadas conforme formulário padronizado. Foram coletadas informações relevantes sobre a capacidade de lotação do local, o número de participantes, bem como a quantidade e o valor dos convites comercializados. Os resultados das ações de fiscalização foram formalmente registrados no processo administrativo eletrônico PAE-RS nº 1533/2018.

Conforme o Manual de Fiscalização de Eventos Arrecadatários – Eleição 2018 foram elaboradas as seguintes recomendações e orientações:

- 1) Fiscalização do Evento de Arrecadação
 - 1.1) Dois (02) servidores credenciados se dirigem ao local do evento, devendo iniciar a fiscalização após 1 (uma) hora do início do evento.
 - 1.2) Servidores identificam-se na portaria como fiscais da JE.
 - 1.3) Entrevistar, no mínimo, 04 (quatro) participantes do evento, preenchendo o Formulário de Entrevista – Fiscalização de Evento. Os servidores/fiscais deverão permanecer no evento durante 1h (uma hora).

- 1.4) Preencher Relatório de Fiscalização de Evento. Anexar, no mínimo, 04 (quatro) fotos do local do evento. Os objetivos principais dos registros fotográficos são: salão principal, portaria, guichê de arrecadação (foto que registre a forma de arrecadação).



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

FORMULÁRIO DE ENTREVISTA - FISCALIZAÇÃO DE EVENTO ARRECADATÓRIO
ELEIÇÃO 2018

* Entrevistar 04 (quatro) participantes

Nome:	
CPF:	
Profissão:	
É filiado a partido político? Caso positivo, qual partido? Exerce cargo em comissão em órgão público?	
Empresa na qual trabalha:	
Quantidade de convites adquiridos:	
Valor total pago (R\$):	
Forma de pagamento dos convites:	

O início da fiscalização ocorria após uma hora do início do evento para permitir que os convidados/apoiadores estivessem presentes. As entrevistas eram realizadas aleatoriamente entre os presentes no evento de arrecadação para confirmar os valores pagos pelo ingresso, a forma de pagamento e demais dados necessários à conferência.

O relatório de fiscalização, após ser juntado ao processo administrativo, era incorporado aos papéis de trabalho para, posteriormente, ser confrontado com as informações declaradas pelo candidato.

A Resolução TSE nº 23.553/2017, que regulou a prestação de contas nas eleições de 2018, permitia a realização de eventos de arrecadação com base no montante bruto obtido, sem a necessidade de identificação bancária individualizada dos participantes. Nesses casos, os doadores eram identificados por meio de declaração, sem vinculação direta a transações bancárias específicas.

Conforme o art. 32 da referida resolução, para a comercialização de bens e/ou serviços, bem como para a promoção de eventos com a finalidade de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, o partido político ou o candidato deveria depositar o montante bruto arrecadado, antes de qualquer utilização, na conta bancária específica destinada à campanha.

A forma como estava autorizada a arrecadação em eventos permitia a possibilidade de inserção de recursos sem origem comprovada, por meio de eventos fictícios. Na ausência de fiscalização presencial, o candidato ou partido poderia realizar um “evento de fachada” e declarar fraudulentamente um número de participantes compatível com o valor arrecadado, mascarando a verdadeira origem dos recursos.

Os partidos e candidatos informaram 58 eventos a este TRE-RS e cancelaram 4 eventos. Alguns candidatos fixavam um valor único para o ingresso, mas outros informavam valores variados oscilando entre R\$ 10,00 e R\$ 1.000,00. Dois eventos para os candidatos ao Governo tiveram ingressos vendidos no valor de R\$ 5.000,00. A quantidade de convites também variou muito, dependen-

do da capacidade do local e da influência do(a) candidato(a). Foram selecionados 17 eventos para fiscalização presencial. A escolha dos eventos levou em conta fatores de risco empregados em auditoria, tais como: materialidade, relevância e criticidade.

O manual de Auditoria do Poder Judiciário (CNJ, 2023, páginas 42 a 44) define, materialidade, relevância e criticidade, respectivamente:

A materialidade refere-se ao montante de recursos. Essa abordagem leva em consideração o caráter relativo dos valores envolvidos. Compõe-se por fatores que procuram evidenciar a representatividade dos valores sujeitos a riscos

[...]

A relevância significa a importância de determinado objeto que será auditado em função do alcance dos objetivos estratégicos do órgão. O critério de relevância indica que as auditorias selecionadas devem procurar responder a questões de interesse da sociedade, que estão em debate público e são valorizadas.

[...]

A criticidade representa a composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas e dos pontos de controle.

Com base nos fatores de risco definidos para as fiscalizações, foram priorizados os candidatos com maior estimativa de arrecadação, os cargos com limites de gastos mais elevados, os candidatos com maior visibilidade na mídia e os casos com disputa mais acirrada entre candidatos e partidos. Após as primeiras ações, observou-se o chamado *efeito Hawthorne*⁵ em fiscalização, que consiste na tendência de os fiscalizados aprimorarem seus controles quando sabem que estão sendo monitorados. Com o tempo, os candidatos deixaram de se surpreender com a presença da Justiça Eleitoral;

5 Estudos realizados pelo Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos, coordenado por Elton Mayo na Western Electric Company, em Chicago, entre 1924 e 1932.

muitos afirmavam j6 esperar a fiscaliza76o. Essa circunst6ncia foi considerada positiva pela equipe, pois disseminou um “ambiente de controle” que, ao final, contribuiu para alcan7ar o objetivo desejado: impedir a entrada de recursos sem origem definida nos eventos de arrecada76o.

A tabela a seguir que ilustra, de forma resumida, os eventos fiscalizados, com a estimativa de convites e valores que os candidatos pretendiam realizar, os convites vendidos at6 o momento do evento e o valor declarado na presta76o de contas do candidato

FISCALIZA76O DE EVENTOS DE ARRECADA76O – ELEI76O 2018

CARGO	Quantidade de convites disponibilizados	Estimativa Valor Total R\$	Convites Vendidos no Evento	Declarado na PCE – R\$
Deputado Estadual	150	150.000,00	51	71.000,00
Deputado Estadual	500	50.000,00	n6o informado	6.633,00
Deputado Federal	300	150.000,00	52	54.500,00
Governador	400	250.000,00	60	77.000,00
Governador	500	2.500.000,00	185	970.000,00
Deputado Estadual	70	42.000,00	50	13.000,00
Deputado Estadual	200	100.000,00	35	36.000,00
Deputado Federal	100	50.000,00	42	23.500,00
Deputado Estadual	150	R\$ 150.000,00	48	50.000,00
Deputado Estadual	300	510.000,00	27	27.000,00
Deputado Federal	200	200.000,00	15	16.000,00
Deputado Estadual	300	300.000,00	n6o informado	98.000,00
Deputado Estadual	500	50.000,00	150	12.530,00
Deputado Estadual			n6o informado	7.500,00
Deputado Estadual	90	90.000,00	55	45.000,00
Deputado Federal	20	20.000,00	6	10.500,00
Governador	100	500.000,00	91	574.999,99
Valor TOTAL	-	4.962.000,00	-	2.093.162,99

Fonte: PAE-RS n6 1533/2018 e PCE

Na maioria dos casos o valor inicialmente previsto era muito superior ao que foi efetivamente comprovado e registrado na presta76o de contas, tendo em vista as fiscaliza76es ocorridas nos eventos. O total estimado dos eventos fiscalizados era de R\$ 4.962.000,00 e o que foi registrado nas presta76es de contas somou R\$ 2.093.162,99. Neste caso, a fiscaliza76o da Justi7a Eleitoral pode ter coibido que

valores sem origem comprovada fossem incluídos nas prestações de contas dos candidatos e candidatas, num montante aproximado de 2,8 milhões. O montante poderia ser ainda maior se eventos informados à Justiça Eleitoral não tivessem sido cancelados.

A seguinte hipótese ilustra a relevância da fiscalização de eventos naquelas eleições: Um(a) candidato(a) poderia realizar um evento em um local com capacidade máxima para 50 pessoas. No entanto, em sua prestação de contas, declarar receita correspondente à participação de 200 pessoas. Sem a presença de fiscais, o(a) examinador(a) de contas não teria meios para verificar a autenticidade dessas informações.

No exemplo, com a fiscalização, constatou-se que o local tinha capacidade para até 50 pessoas, embora menos de 20 tenham comparecido ao evento. A presença da Justiça Eleitoral contribuiu para garantir a veracidade das informações prestadas, impedindo que valores de origem não comprovada fossem indevidamente registrados nas contas de campanha como provenientes da venda de convites ou uma possível ocorrência de empresas comprarem uma grande quantidade de convites e distribuírem entre os funcionários.

Na eleição seguinte a Resolução TSE nº 23.607/2019 alterou as regras para a arrecadação dos recursos em eventos e os valores arrecadados passaram a ser depositados na conta bancária específica de campanha, com a devida identificação dos doadores. Dessa forma, a fiscalização de eventos de arrecadação tornou-se desnecessária, já que as receitas restaram identificadas nos extratos bancários e obedeceriam às mesmas regras das doações de pessoas físicas, inclusive no que diz respeito a limite de doação.

3 CONCLUS6O: A EVOLU6O NO CONTROLE DAS ARRECADA6OES EM EVENTOS DE CAMPANHA

A evolu6o das normas que regem a arrecada6o e a fiscaliza6o de recursos de campanha eleitoral no Brasil demonstra o esfor6o cont6nuo da Justi6a Eleitoral em aprimorar os mecanismos de transpar6ncia e controle, bem como se observa um movimento constante de fortalecimento da rastreabilidade das doa6oes e da preven6o de fraudes.

Nas elei6oes de 2018, a atua6o da Unidade T6cnica de Contas foi fundamental para garantir a integridade do processo, especialmente diante das limita6oes da legisla6o vigente 6 6poca, que ainda permitia a arrecada6o sem identifica6o banc6ria individualizada. A fiscaliza6o presencial de eventos arrecadat6rios contribuiu diretamente para evitar a inser6o de recursos de origem n6o comprovada, assegurando maior credibilidade 6s presta6oes de contas de candidatos e partidos.

Com as altera6oes introduzidas pela Resolu6o TSE n6 23.607/2019, que passou a exigir a identifica6o obrigat6ria do CPF do doador e a movimentaa6o exclusiva dos valores em conta banc6ria espec6fica de campanha, a Justi6a Eleitoral consolidou um modelo de controle mais eficiente e rastre6vel. Assim, a necessidade de fiscaliza6o presencial foi substituída por um sistema de verifica6o automatizado e documental, baseado em dados banc6rios e fiscais.

Em s6ntese, a trajet6ria normativa e pr6tica da fiscaliza6o de eventos arrecadat6rios reflete a maturidade institucional alcan6ada pela Justi6a Eleitoral brasileira. O processo evoluiu de uma atua6o essencialmente presencial para um modelo mais moderno, transparente e tecnicamente estruturado, garantindo maior seguran6a e lisura no financiamento das campanhas eleitorais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Auditoria do Poder Judiciário**, Brasília; 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/manual-de-auditoria-p-jr-23-05-24-1.pdf> .Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.607 de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.553 de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-553-de-18-de-dezembro-de-2017> Acesso em: 28 nov. 2025.

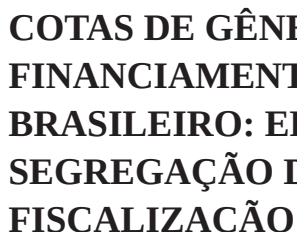
BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Resolução TRE-RS nº 246 de 13 de fevereiro de 2014**. Institui o Código de Ética dos Servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/legislacao/normas-do-tre-rs/resolucoes-tre-rs-geral/resolucoes-tre-rs-2014-1/resolucao-tre-rs-246-2014> Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Por-**

taria TRE-RS nº 193 de 21 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/legislacao/normas-do-tre-rs/portarias-p-geral/portaria-tre-rs-p-2018/portaria-tre-rs-p-193-2018> Acesso em: 28 nov. 2025.

GREGORIO, Argos Magno de Paula – **Arrecadação e aplicação de recursos campanhas eleitorais.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/6715/arrecadacao-e-aplicacao-de-recursos-campanhas-eleitorais> Acesso em: 28 nov. 2025.

IIA BRASIL (Instituto dos Auditores Internos do Brasil). **Código de ética. São Paulo 2017.** Estabelece os princípios e expectativas que guiam o comportamento dos indivíduos e organizações na condução da Auditoria Interna. São Paulo; 2017. Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/cdigo-de-tica-v-editorHTML-00000010-09102019100736.pdf> > Acesso em: 28 nov. 2025.



**COTAS DE GÊNERO E RAÇA NO
FINANCIAMENTO ELEITORAL
BRASILEIRO: EFEITOS DA
SEGREGAÇÃO DE COTAS NA
FISCALIZAÇÃO NAS ELEIÇÕES DE 2024
E OS DESAFIOS DA RASTREABILIDADE**

Paulo Víctor Garcia Borges

RESUMO: O artigo examina a evolução dos mecanismos de fiscalização do financiamento eleitoral no Brasil entre 2018 e 2024, com ênfase na implementação da segregação bancária do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), na governança federativa do controle das contas e nos impactos dessa arquitetura sobre a efetividade das políticas afirmativas de gênero e raça. A análise combina perspectiva normativa, institucional e empírica, com estudo aplicado do caso do Rio Grande do Sul, no qual as contas segregadas possibilitaram maior precisão na identificação de desvios de finalidade, recombinações internas e repasses a órgãos partidários impedidos. O trabalho demonstra que o avanço regulatório — notadamente a exigência de contas específicas com identificação finalística — produziu ganhos substantivos de rastreabilidade, mas permanece limitado pela fragmentação processual, pela heterogeneidade das instâncias de análise e pela ausência de integração sistêmica entre origem, execução e comprovação. A discussão incorpora elementos da ADPF 854, na qual o Supremo Tribunal Federal reafirmou a centralidade das contas específicas e da rastreabilidade como requisitos do princípio republicano, evidenciando paralelos estruturais entre o controle das emendas parlamentares e o controle dos recursos eleitorais. Conclui-se que, embora a segregação represente um avanço relevante, sua efetividade depende da consolidação de um modelo integrado de auditoria orientado por dados, capaz de superar limitações operacionais e garantir transparência substantiva no uso de recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento Eleitoral; Políticas Afirmativas; Prestação de Contas; Rastreabilidade Financeira; Segregação Bancária.

ABSTRACT: This article examines the evolution of Brazil's electoral finance oversight mechanisms from 2018 to 2024, with particular emphasis on the implementation of segregated bank accounts for the Special Campaign Finance Fund (FEFC), the federative governance of financial control, and the effects of this structure on the effectiveness of gender and race affirmative action quotas. The analysis integrates normative, institutional, and empirical perspectives, including a case study of the state of Rio Grande do Sul, where

segregated accounts enhanced the capacity to detect misallocations, internal recombinations, and transfers to ineligible party branches. The findings show that recent regulatory advances—especially the requirement for purpose-specific accounts—strengthened financial traceability but remain constrained by fragmented procedures, heterogeneous institutional responsibilities, and the lack of systemic integration between source, execution, and verification. The study also incorporates insights from the Brazilian Supreme Court’s ADPF 854, which highlighted the constitutional importance of traceability and specific accounts as expressions of the republican principle, drawing structural parallels between the oversight of parliamentary amendments and electoral campaign funds. The article concludes that, although account segregation is an important step forward, its effectiveness ultimately depends on the development of a unified, data-driven auditing architecture capable of ensuring substantive transparency in the management of public electoral funds.

KEYWORDS: Election Financing; Affirmative Action Policies; Accountability; Financial Traceability; Bank Segregation.

1 INTRODUÇÃO

A governança do financiamento eleitoral no Brasil passou, ao longo da última década, por transformações normativas e institucionais profundas. A ampliação da transparência ativa, a digitalização dos sistemas de prestação de contas e a crescente centralidade dos recursos públicos — especialmente após a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) — modificaram a estrutura de incentivos e responsabilidades dos partidos políticos, candidatos e órgãos de controle. Nesse contexto, a Justiça Eleitoral assumiu papel central no esforço de aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, com sucessivas atualizações normativas que buscaram aprimorar a rastreabilidade das receitas e das despesas, a padronização de procedimentos e a qualidade das informações disponibilizadas ao público.

O ciclo eleitoral de 2024 representa um marco relevante nesse processo, sobretudo pela implementação da segregação bancária das contas do FEFC por categorias de políticas afirmativas. Essa inovação institucional possibilitou maior precisão na vinculação entre a origem específica dos recursos, por gênero e raça, e sua destinação final, criando condições mais robustas para o controle sobre eventuais desvios de finalidade. Contudo, a análise evidencia que tais avanços convivem com desafios estruturais relacionados à fragmentação procedimental, à variabilidade das instâncias de julgamento e à necessidade de maior integração entre sistemas bancários e sistemas de prestação de contas.

O estudo do caso do Rio Grande do Sul oferece contribuição empírica significativa, ao ilustrar como a adoção proativa de contas nominalmente identificadas pelos diretórios estaduais permitiu aper-

feioar a auditabilidade dos fluxos financeiros. Do mesmo modo, a sistematização dos achados de contas partidárias evidencia padrões recorrentes de irregularidades — como repasses a órgãos impedidos, falhas na destinação de cotas e inconsistências documentais — que revelam a tensão entre conformidade formal e efetividade material dos mecanismos de controle.

A reflexão dialoga, ainda, com a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADPF 854, que consolidou o entendimento segundo o qual o princípio republicano exige rastreabilidade, publicidade e contas específicas na gestão de recursos públicos. O paralelo entre o modelo de fiscalização das emendas parlamentares e o do financiamento eleitoral permite compreender que ambos enfrentam desafios semelhantes: a necessidade de superar a opacidade produzida por contas genéricas e de adotar uma arquitetura de dados capaz de assegurar transparência sistêmica.

À luz desse panorama, o artigo busca oferecer uma análise integrada da evolução normativa, dos limites operacionais da fiscalização e das implicações institucionais da segregação de contas. O objetivo é demonstrar que a efetividade dos mecanismos de controle depende de uma abordagem que articule padronização procedimental, interoperabilidade tecnológica e coordenação federativa entre as instâncias encarregadas da análise e julgamento das contas.

2 DESENVOLVIMENTO

A partir desse enquadramento teórico-institucional, as seções seguintes aprofundam a análise empírica e normativa dos mecanismos de controle financeiro eleitoral, estruturando o desenvolvimento do trabalho em três eixos complementares. Inicialmente, examina-se os efeitos do financiamento público na dinâmica parti-

dária e intrapartidária. Na sequência, faz-se uma análise sobre o impacto do comportamento partidário e das instituições sobre mulheres e pessoas negras. Por fim, faz-se uma análise sobre as inovações no processo de prestação de contas, com atenção à exigência das contas bancárias segregadas, com recorte nos achados de auditoria da Unidade Técnica do Rio Grande do Sul, destacando avanços e limitações observadas nesse primeiro ciclo de implementação.

2.1 O DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL: A OLIGARQUIZAÇÃO E O FENÔMENO DOS PARTIDOS CARTÉIS

Nas democracias contemporâneas, a distância entre partidos e sociedade civil deixou de ser apenas uma percepção difusa para se tornar objeto central de reflexão acadêmica. Os estudos apontam uma mudança estrutural clara, cujo motor principal é a intensificação da dependência de recursos estatais.

Ao dependerem da manutenção das atividades por meio de recursos públicos, os partidos políticos passam a agir para estabelecer um equilíbrio e garantir a sobrevivência. Isso ocorre através da criação de barreiras de entrada para novas organizações e da redução dos custos das derrotas eleitorais, em um cenário marcado pela crescente perda da base de apoio e da militância. Ao analisarem esse fenômeno, Katz e Mair (2009) rotulam-no como a cartelização dos partidos, cuja distinção em relação aos modelos teóricos anteriores é mediada, sobretudo, pela nova relação que se estabelece entre essas associações e o Estado.

No Brasil, essa dinâmica se tornou mais evidente após a proibição das doações de pessoas jurídicas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.650, em 2015, quando, nos ciclos

eleitorais subsequentes, o Fundo Partidário (FP) e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) passaram a responder pela maior parte do financiamento eleitoral (Vequi e Demarchi, 2023; Schlickmann, 2023). Contudo, existem nuances próprias no cenário nacional: antes, a dependência dos partidos em relação aos recursos públicos era indireta, caracterizada por um financiamento empresarial que, conforme destacado nos debates da referida ADI, muitas vezes operava como investimento estratégico. Nesse modelo, o aporte privado não raro visava assegurar, após o pleito, acesso privilegiado a contratos e decisões na esfera estatal, configurando uma captura da representação política pelo poder econômico (Brasil, 2016). No entanto, a compreensão dessas estruturas, como alerta Panebianco (1994a), não pode se limitar à noção do partido como um instrumento monolítico para a conquista e manutenção do poder. Essa visão despreza o fato de que existe uma forte competição entre diferentes atores e grupos, movidos por interesses distintos. O poder, portanto, é fruto de uma negociação desigual, que se estabiliza nas mãos daqueles capazes de controlar as zonas de incerteza. A força da coalizão dominante aumenta na medida em que ela reduz a possibilidade de os demais membros obterem recursos estratégicos em outro lugar (Panebianco, 1994b).

No caso brasileiro, essa dinâmica é potencializada pelo financiamento público. Como ele se tornou o principal ativo para o desempenho das atividades partidárias, a dependência das bases em relação às Executivas Nacionais se aprofunda. Isso consolida o poder da cúpula sobre os dissidentes e reforça o padrão de oligarquização: as lideranças passam a controlar o fluxo financeiro que condiciona a viabilidade das candidaturas, reduzindo o peso da militância (Vequi e Demarchi, 2023).

O fechamento do modelo, nesse sentido, age em favor da preservação da organização como um fim em si mesma, superando os objetivos programáticos originais. Paradoxalmente, a pressão exercida por controladores externos, como o Judiciário, acaba servindo de justificativa para esse enrijecimento. Sob o pretexto de cumprir regras burocráticas, a elite dirigente centraliza decisões e reduz a imprevisibilidade democrática que deveria caracterizar essas associações.

Os dados mais recentes reforçam esse quadro. Em 2024, os recursos do FEFC corresponderam a 70,65% (R\$ 4.981.017.389,88) do total, enquanto o Fundo Partidário representou 3,28% (R\$ 231.441.311,37) e os recursos de pessoas físicas, 26,05% (R\$ 1.836.874.924,86), conforme dados extraídos do TSE (Brasil, 2025d). No agregado das séries de 2018 a 2022, a participação dos recursos públicos já havia crescido de 66,5% para mais de 80%, consolidando o financiamento estatal como eixo central da disputa (Vequi e Demarichi, 2023; Schlickmann, 2023; Moraes, 2024). Contudo, esse volume massivo de recursos não redefiniu a dinâmica da competição eleitoral: o acesso financeiro, longe de ter sido pluralizado, foi colocado sob a esfera de decisão das direções partidárias. São elas que administram a distribuição dos fundos e determinam, de forma pouco transparente, quem reunirá as condições materiais para concorrer de modo competitivo (Schlickmann, 2023).

Nas eleições de 2018, 2020 e 2022, a distribuição do FEFC revelou um padrão de alta concentração, no qual um grupo que variou entre as oito e nove maiores legendas deteve mais de 60% dos recursos. O restante foi pulverizado entre os demais partidos. Os critérios de distribuição primária, estabelecidos na Lei 9.504/1997, de acordo com Schlickmann (2023), acabam por estabilizar as estruturas partidárias já existentes, impedindo o crescimento das médias e

pequenas — um padrão que a pesquisadora define como persistente. Essa concentração também se reproduz internamente. A desigualdade intrapartidária segue a mesma lógica: no pleito de 2022, o coeficiente de Gini para a distribuição interna atingiu 0,72277 (em que valores próximos a 1 indicam desigualdade máxima). Isso sinaliza que, mesmo dentro da mesma sigla, a participação financeira não é isonômica, um fenômeno que ocorre independentemente do espectro ideológico (Moraes, 2024).

A disparidade se torna ainda mais evidente quando se examinam as resoluções partidárias, apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como um dos requisitos para acessar os valores do FEFC nas eleições municipais de 2024. A pesquisa de Rocha Filho (2025) mostra que mais de 93% das legendas adotaram critérios amplos e subjetivos — frequentemente definidos como “potencial eleitoral”, “viabilidade” ou “estratégia político-eleitoral” — para orientar a destinação do FEFC aos seus candidatos. A ausência de parâmetros objetivos permite que as desigualdades se reproduzam sob a forma de repasses desproporcionais. Há registros de candidatas negras recebendo valores irrisórios em comparação a candidatos com perfis semelhantes, de postulantes com baixa votação ou declarados inaptos sendo mais financiados do que candidatos posteriormente eleitos (Rocha Filho, 2025), o que demonstra que a escolha dos beneficiários responde, muitas vezes, a lealdades internas e redes de influência, e não a diretrizes programáticas ou critérios racionalmente reconhecíveis.

A posição das legendas, expressada nas suas próprias diretrizes, reforça o diagnóstico de que a autonomia partidária tem servido como barreira ao controle público. Contudo, o fenômeno recente vai além, revelando um processo de instrumentalização normativa: com a promulgação das Emendas Constitucionais n.º 117/2022 e n.º

133/2024, os partidos realizaram um movimento duplo — constitucionalizaram as cotas de gênero e raça, conferindo-lhes status de direito fundamental, mas, simultaneamente, inseriram dispositivos de autoanistia destinados a perdoar o descumprimento pretérito dessas mesmas obrigações (Brasil, 2022; Brasil, 2024a). Esse movimento dialoga com a teoria da Constituição Simbólica, segundo a qual a normatividade pode ser usada como instrumento de legitimação formal, enquanto mecanismos paralelos restringem a efetividade material dos direitos (Neves, 2007).

Essa dinâmica sustenta um modelo organizacional que a literatura define como estratarquia (Katz e Mair, 2009; Roeder e Schaefer, 2023). Originalmente, o conceito descreve uma estrutura onde as camadas partidárias (nacional e local) operam com autonomia mútua para garantir a sobrevivência da legenda. No entanto, o federalismo partidário brasileiro subverte essa lógica clássica. Aqui, a cúpula concede às bases uma autonomia meramente operacional (para a busca de votos), mas nega-lhes a independência política, mantendo o controle absoluto sobre o financiamento.

A principal ferramenta desse controle, que desnatura a autonomia estratárquica, é o uso disseminado das Comissões Provisórias. Essa prática se reproduz em cascata: as Executivas Nacionais e Estaduais optam por nomear gestões temporárias nas bases, em vez de permitir a eleição de diretórios definitivos. Esse mecanismo atua como fator de coerção: a qualquer sinal de dissidência ou desvio em relação às esferas superiores, a comissão local é dissolvida unilateralmente. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a validade dessas intervenções na ADI 5.875, firmou entendimento de que a perenização dessa precariedade viola o Estado Democrático de Direito. Segundo a Corte, a gestão provisória por tempo indeterminado cria obstáculos

ao direito de filiados participarem de eleições internas e fragiliza a noção de democracia intrapartidária autêntica (Brasil, 2025a).

Portanto, o que se observa é uma verticalização de poder mascarada de autonomia. Sem a segurança de mandatos internos e dependentes financeiramente das executivas estaduais e nacionais, os diretórios municipais acabam reduzidos a apêndices administrativos. O sistema utiliza a estrutura partidária e as reformas constitucionais não para agregar interesses da sociedade, mas para proteger a cadeia de comando dirigente das incertezas da competição democrática.

A pesquisa comparada na América Latina ajuda a compreender as consequências mais amplas desse arranjo. Rubio (2005) identifica um padrão regional: partidos financiados por recursos públicos sem mecanismos claros de aplicação tendem a sofrer maior desconfiança da sociedade, mesmo quando o financiamento estatal foi concebido como resposta a escândalos de corrupção. A autora argumenta que a origem pública dos recursos não produz, por si só, maior integridade institucional; ao contrário, quando a transparência interna é baixa, o distanciamento entre cidadãos e partidos tende a aumentar, intensificando a percepção de que as legendas funcionam como estruturas fechadas.

O cenário brasileiro após 2015 revela que o financiamento público, embora concebido para equalizar oportunidades, tem reforçado elites dirigentes, reproduzido desigualdades internas e ampliado a distância entre partidos e sociedade (Katz e Mair, 2009; Panebianco, 1994a; 1994b; Schlickmann, 2023). A partir deste ponto, torna-se necessário examinar como essas desigualdades repercutem sobre grupos específicos, em especial mulheres e pessoas negras, cuja posição na competição eleitoral evidencia os efeitos concretos desse arranjo institucional.

2.2 SUB-REPRESENTAÇÃO E SUBFINANCIAMENTO: O PAPEL DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NA POLÍTICA BRASILEIRA

As potencialidades e limitações das cotas de gênero e raça no financiamento eleitoral devem ser compreendidas a partir do desenho institucional brasileiro. As práticas organizacionais e as regras do sistema operam, em conjunto, como mecanismos que demarcam a posição que os agentes ocupam nos partidos e nos espaços oficiais de poder, definem os fatores relevantes para aumentar as chances de sucesso dos competidores e selecionam, direta ou indiretamente, os perfis considerados mais adequados para o exercício do poder político.

Uma das estruturas que opera com todos os mecanismos descritos anteriormente é o sistema proporcional de lista aberta, adotado para as eleições legislativas no Brasil, à exceção da disputa para os cargos no Senado Federal. Esse modelo estabelece, simultaneamente, duas ordens de competição distintas: o candidato disputa votos contra adversários de outras legendas e, com a mesma intensidade, contra seus próprios correligionários. Embora os eleitores possam votar na legenda, a dinâmica é concentrada nas candidaturas individuais. O sucesso eleitoral, portanto, é mediado pelo dinheiro e pelo capital político prévio. Assim, a tendência é o aumento dos custos de campanha e a sobrevivência política depende da capacidade do candidato de acessar canais privilegiados de financiamento (Speck e Mancuso, 2014; Sacchet, 2018; Sacchet et al., 2023; Pasinotto, 2024).

Outros elementos se articulam a essa configuração. A sub-representação de pretos e pardos, de acordo com o estudo de Campos e Machado (2017) sobre as eleições para a Câmara dos Deputados de 2014, pode ser explicada também pela posição social dos competidores e pelos critérios de recrutamento adotados pelos par-

tidos: aqueles que costumam selecionar candidatos de estratos mais elevados tendem a apresentar uma menor participação de pretos e pardos; e aqueles mais competitivos e consolidados tendem a selecionar mais pessoas brancas. A tendência identificada foi de que pretos e pardos são mais recrutados por partidos menores e menos competitivos, e de que candidatos de classe mais alta têm um percentual maior de votos, sendo essa relação mais significativa do que o impacto de ser preto ou pardo. Os estudos de Strijbis e Völker (2020) indicam que, no caso brasileiro, o efeito direto da etnia sobre o voto é substantivo, porém limitado, e que a maior parcela da desigualdade de desempenho entre candidatos brancos e afro-brasileiros emerge de mecanismos mediados por acesso desigual a recursos, posições institucionais e estruturas partidárias.

Pode-se compreender, portanto, a resistência das cúpulas dos partidos em relação à imposição de percentuais mínimos para distribuição dos recursos públicos destinados a grupos minorizados. A “reação conservadora”, conforme denominam Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), é marcada por ciclos de adaptação nos quais as legendas buscam sustentar o poder interno — e seus pressupostos — por meio de estratégias formais e informais em diversas etapas do processo eleitoral e, também, no processo legislativo. Os partidos controlam as nomeações, a gestão da propaganda eleitoral e a distribuição dos recursos públicos para financiamento de campanha. No caso brasileiro, essa discricionariedade é exercida em benefício de candidaturas masculinas, conforme identificado por Janusz et al. (2021) e Wylie (2020).

Contudo, os obstáculos à implementação das políticas afirmativas não se limitam ao comportamento dos partidos. Ghiorzi (2023), analisando o contexto de Porto Alegre nas eleições de 2020,

descreve o funcionamento dessas políticas como um “labirinto”. A multiplicidade de instâncias decisórias, a complexidade das regras e os diferentes caminhos que podem ser percorridos pelo dinheiro, da origem até o fim, resultam em informações fragmentadas, dispersas e pouco acessíveis, tornando mais complexo o planejamento e a execução das campanhas das candidatas, bem como a interlocução com os partidos. O acesso aos recursos depende da atuação de mediadores — geralmente lideranças masculinas — que utilizam a distribuição financeira a fim de reforçar hierarquias de gênero e fidelidades pessoais. Em muitos casos, as estratégias das direções partidárias locais só eram executadas após a avaliação pelas Executivas Nacionais, determinantes para selecionar quem receberia, qual seria o valor e quando seria repassado.

Ainda assim, Ghiorzi (2023) observa que as candidatas, frequentemente tratadas como “vítimas perfeitas”, são capazes de adotar posturas pragmáticas, negociando sua permanência nas listas em troca de recursos para as campanhas, pois, sem elas, os demais candidatos acabam impedidos. Nem sempre, porém, isso garante o cumprimento dos acordos. Em alguma medida, a regulação pode fomentar um ambiente de desconfiança partidária, tornando mais custosa a integração das mulheres às agendas coletivas, consolidando um cenário em que o partido é um elo de intermediação de recursos, e não um espaço de construção política.

A relevância do investimento financeiro para a competitividade das mulheres é confirmada por evidências empíricas. Alves et al. (2023) identificaram que o aumento dos recursos públicos apresentou correlação positiva com o crescimento no número de votos e cadeiras, resultando em um aumento de 51% na eleição de mulheres em 2018.

Essa transformação ocorreu de maneira desigual. A composição da Câmara dos Deputados foi alterada, com a participação feminina aumentando de 10% em 2014 para 17,7% em 2022. O avanço foi particularmente expressivo entre mulheres negras, cujo percentual de eleitas subiu de 2,53% em 2018 para 5,74% em 2022. Em contraste, o percentual de mulheres brancas apresentou uma leve redução, de 12,28% para 11,29%. Homens brancos (60,40%) e negros (20,79%) continuam a ocupar mais de 80% das cadeiras (Sacchet et al., 2023).

Apesar dos avanços, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) permanece concentrada em homens brancos. Embora representem 33,4% das candidaturas, esses candidatos capturaram 43,8% do fundo. Mulheres negras, que compõem 19,2% das candidatas, acessaram apenas 14,6%, perpetuando a predominância dos grupos tradicionais.

Além dessa concentração, a composição das receitas das minorias torna ainda mais evidentes os efeitos da desigualdade. Em 2022, enquanto os homens conseguiram diversificar suas receitas (com 13,8% de financiamento privado), as mulheres ficaram restritas a apenas 6,9% de financiamento privado. Sendo menor a capacidade de acesso a doações privadas, as mulheres são mais vulneráveis e mais impactadas pelas ações partidárias na gestão dos recursos públicos de campanha, dependendo quase integralmente desses recursos para viabilizar suas campanhas (Sacchet et al., 2023).

As disparidades também se manifestam entre as próprias mulheres: mulheres brancas eleitas receberam 63,42% dos recursos destinados às candidatas (Pasinotto, 2024), evidenciando uma hierarquia racial interna. Conforme Wylie (2020), mesmo quando os partidos repassam recursos a mulheres, há priorização de perfis raciais específicos dentro do próprio grupo feminino.

Sacchet et al. (2025) observaram que, nas eleições de 2022, homens destinaram 84,4% de suas doações a outros homens, enquanto mulheres direcionaram 62,0% a outras mulheres. As mulheres, contudo, doaram proporcionalmente mais do que o dobro do valor que os homens destinaram a candidatas (38,0% contra 15,6%). Em termos raciais, brancos doaram majoritariamente para brancos (70,5%) e negros para negros (65,4%), embora negros tenham doado proporcionalmente mais para brancos (34,6%) do que brancos para negros (29,5%).

Para além do volume e da origem, a qualidade dos recursos repassados também é importante na disputa. Homens brancos, conforme Sacchet et al. (2025), recebem mais recursos financeiros em espécie, conferindo maior autonomia, enquanto mulheres e pessoas negras recebem predominantemente recursos estimáveis, que, embora válidos para o cumprimento dos percentuais, reduzem o controle das candidaturas beneficiárias sobre as estratégias de campanha. Em 2018, os dados indicaram que candidatos negros receberam até 20% de seu financiamento nessa modalidade.

O momento em que os recursos são destinados também é um fator relevante para o desempenho dos candidatos. A tempestividade dos recursos é fundamental para o planejamento e a execução das campanhas. Scheidweiler (2021) identificou que, na semana do pleito, enquanto homens receberam apenas 11,3% do total de seus recursos (tendo acessado a maior parte anteriormente), as mulheres concentraram o recebimento de 88,7% de todo o montante nesse período. Contudo, o efeito prático desse repasse tardio é reduzir a competitividade, em razão da menor capacidade de conversão do capital financeiro em persuasão eleitoral. Esse padrão persistiu nas eleições de 2022: ao examinarem o cumprimento da data limite de

repassa (13/09), Sacchet et al. (2023) identificaram que 19 dos 22 partidos descumpriram a regra, sendo que 11 apresentaram defasagens superiores a 10% entre o número de candidaturas femininas e o financiamento efetivamente liberado.

A proteção dos candidatos à reeleição também potencializa as distorções entre os competidores. Speck e Mancuso (2014) já apontavam que, embora o dinheiro renda mais votos a candidatas desafiantes, os partidos priorizam a segurança. O sucesso eleitoral prévio, nesse sentido, gera inércia. Em 2022, Sacchet et al. (2023) observaram essa dinâmica de forma indistinta entre os recortes por gênero e por raça. A renovação dos quadros, nesse sentido, acaba sendo condicionada pela preocupação das legendas em minimizar riscos, sendo mais seguro priorizar o aporte de recursos para garantir a manutenção dos mandatos. Recebe mais quem já tem mandato e mantém o mandato porque o partido concentra o investimento nele.

No contexto das eleições majoritárias estaduais, onde a lógica do “tudo ou nada” intensifica as disputas locais, os partidos empregam um volume expressivo de recursos em favor de nomes já consolidados no cenário político. Ao analisar os ciclos eleitorais de 2014, 2018 e 2022, Almeida (2024) identificou que os incumbentes têm 15,14% a mais de probabilidade de serem eleitos, e as chances de êxito também aumentam em 2,65% se forem do gênero masculino.

Ao analisarem as eleições de 2024, Mundim (2025) identifica que a cada acréscimo de R\$ 1,00 no financiamento de candidatas por meio do FEFC, a proporção de mulheres eleitas em aumenta, em média, 0,07 pontos percentuais. O acesso ao tempo de televisão (HGPE) segue uma lógica similar: um incremento de 10 segundos amplia em 12,8 pontos percentuais a probabilidade de vitória. Esses dados indicam que a política afirmativa, quando efetivamente

executada, é capaz de reduzir as disparidades entre os competidores, afastando a compreensão de que o insucesso feminino se deve à inaptidão política.

Comparando os ciclos municipais de 2020 e 2024, Mundim (2025) demonstra que o aumento nominal no volume de recursos não se traduziu em ampliação, refletindo-se na estagnação das taxas de sucesso, sem garantir competitividade proporcional: a taxa de sucesso das mulheres permaneceu em 7,2%, contra 17,6% entre os homens. Essa situação sugere que as barreiras de entrada foram substituídas por barreiras de desempenho, operadas internamente pelos partidos.

A análise de Silva e Carlomagno (2023) sobre as eleições no Piauí demonstra que, embora o financiamento seja condição necessária, não é suficiente se desconectado da estrutura de apoio territorial. Em certos casos, observou-se que algumas candidatas receberam aportes financeiros significativos para o cumprimento de cota, mas, isoladas das redes de cabos eleitorais e com pouco apoio dos candidatos a prefeito, não conseguiram converter o capital econômico em votos.

Outro elemento deve ser considerado: quando mulheres ou pessoas negras são candidatas a vice ou suplentes, há risco de que sirvam como “contas de passagem” para financiar campanhas masculinas de maior visibilidade, o que pode comprometer a finalidade afirmativa para (Sacchet et al., 2023).

Considerando que é sobre esses grupos — notadamente mulheres e pessoas negras — que as tensões do financiamento e da estrutura partidária recaem com maior peso, a fim de verificar como essa dinâmica se traduz na realidade local, passamos à análise dos dados referentes ao Rio Grande do Sul no pleito municipal de 2024.

2.3 A EVOLUÇÃO DOS MECANISMOS DE CONTROLE: RASTREABILIDADE, NORMAS DE REGÊNCIA E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DE DADOS

A evolução das normas que regem a arrecadação e a fiscalização de recursos de campanha eleitoral no Brasil demonstra o esforço contínuo da Justiça Eleitoral em aprimorar os mecanismos de transparência e controle sobre o fluxo financeiro da política. Desde o advento da Lei Complementar nº 135/2010, observa-se um movimento institucional constante de fortalecimento da rastreabilidade das doações e da prevenção de irregularidades, em resposta à demanda da sociedade por maior clareza e integridade na movimentação financeira daqueles que pleiteiam cargos eletivos. Nesse sentido, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, atualizadas a cada ciclo, têm refinado as obrigações de prestar contas, estendendo-as a todos os agentes do processo — candidatos e órgãos partidários em todas as esferas —, independentemente da efetiva movimentação de recursos, ressalvadas as regras de vigência partidária previstas no artigo 46 da Resolução TSE nº 23.607/2019 (Brasil, 2019b).

Em 2024, houve um avanço significativo com a implementação da segregação bancária nas Direções Nacionais para os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Essa medida estabeleceu um novo paradigma de controle e fiscalização para os recursos destinados às políticas afirmativas de gênero e raça, permitindo, em tese, o acompanhamento do fluxo financeiro desde a sua origem no Tesouro Nacional. A exigência normativa de abertura de contas bancárias específicas por origem de cota nas instâncias nacionais, disciplinada pela Resolução TSE nº 23.607/2019, permitiu identificar com precisão a alocação inicial das verbas, superando a opacidade que marcava os pleitos anteriores. Reconhece-se o mérito

técnico dessa inovação, que possibilitou comparar o volume de recursos liberados na origem com os valores efetivamente ingressados nas esferas de execução.

Contudo, a análise sistêmica dos procedimentos de controle revela que a eficácia material dessa política ainda enfrenta desafios operacionais complexos. Tais desafios decorrem da própria arquitetura federativa e tecnológica do sistema de prestação de contas, que precisa conciliar a autonomia partidária com a necessidade de rastreamento minucioso do dinheiro público em um ambiente de múltiplas transferências. A operacionalização desse controle nas etapas subsequentes da cadeia financeira apresenta especificidades técnicas que demandam análise detalhada, uma vez que a transparência maximizada no ponto de partida tende a diminuir progressivamente nas esferas subnacionais, produzindo um descompasso entre a conformidade formal e a efetividade material das cotas.

É fundamental contextualizar, nesse sentido, que a profundidade da análise realizada pela unidade técnica no caso em tela foi viabilizada pela natureza específica do pleito de 2024. A ausência de candidaturas na esfera estadual — uma vez que não houve eleições majoritárias para Governo e Senado ou proporcionais para deputados — permitiu que a fiscalização concentrasse o escopo da auditoria nas contas dos Diretórios Estaduais. Essa condição singular possibilitou a estruturação de um procedimento de verificação manual e exaustivo sobre os repasses aos diretórios municipais e candidatos, permitindo um rastreamento financeiro reverso que seria inviável em eleições gerais devido ao volume de dados.

Todavia, esse método enfrenta obstáculos severos de escalabilidade quando transposto para a realidade das Zonas Eleitorais. Nas instâncias locais, o volume massivo de prestações de contas de ve-

readores, prefeitos e órgãos partidários municipais impõe restrições materiais à capacidade operacional de exame individualizado de cada lançamento bancário, tornando o controle pormenorizado excessivamente oneroso para a estrutura judiciária. A dependência de exames manuais para verificar a regularidade de cada transferência, em um universo de milhares de candidatos, cria uma complexidade operacional que compromete a celeridade e a profundidade da fiscalização em larga escala.

O desenho normativo vigente estabelece um regime de responsabilidade compartilhada, balizado pela Resolução TSE nº 23.605/2019, que dispõe especificamente sobre a gestão e distribuição do FEFC (Brasil, 2019a). Há uma distinção fundamental no regime de fiscalização das fontes: enquanto a regularidade da aplicação dos percentuais mínimos das cotas do Fundo Partidário é analisada descentralizadamente na respectiva circunscrição (art. 19, § 4º-A da Resolução TSE nº 23.607/2019), a verificação do cumprimento dos percentuais do FEFC concentra-se na prestação de contas do diretório nacional, conforme o artigo 17, § 5º-A da mesma norma (Brasil, 2019b). Essa segmentação de competências reflete a estrutura federativa, mas impõe desafios à visão integral do fluxo do recurso público, corroborando a análise de Schlickmann (2023) sobre a fragmentação institucional que dificulta a detecção tempestiva de irregularidades.

O artigo 9º da Resolução TSE nº 23.605/2019 é taxativo ao determinar que a regularidade das contas sobre a utilização dos recursos é encargo concomitante do candidato que consumiu o recurso e dos diretórios partidários que atuaram como intermediadores (Brasil, 2019a). Não basta, portanto, que o recurso saia da conta correta na origem; é imperativo que ele seja aplicado na finalidade correta pelo destinatário final. A norma estabelece uma cadeia de custódia da inte-

gridade do recurso que vincula todos os agentes que participaram da movimentação financeira, exigindo que a finalidade afirmativa seja preservada em cada etapa do processo.

Nesse contexto normativo, se cada prestador de contas responde individualmente pela regularidade dos recursos que movimenta, torna-se imperativo que o sistema de controle forneça informações precisas sobre a natureza da verba recebida em cada etapa. A análise do fluxo financeiro revela que o ingresso dos recursos nas instâncias intermediárias introduz uma camada de complexidade informacional que o sistema atual não resolve satisfatoriamente¹⁶. A ausência de mecanismos automáticos de herança de dados entre as contas partidárias e de campanha dificulta a identificação imediata da subvinculação do recurso, exigindo um esforço interpretativo por parte dos órgãos técnicos.

A responsabilidade pela integridade da destinação permanece inalterada, uma vez que a legislação veda o emprego de recursos vinculados em finalidades diversas, conforme o artigo 17, § 6º da Resolução TSE nº 23.607/2019 (Brasil, 2019b). Contudo, a verificação dessa conformidade exige que a informação sobre a finalidade — cota de gênero ou raça — acompanhe o recurso financeiro de forma inequívoca ao longo de todo o trânsito bancário. A simples classificação contábil genérica não é suficiente para assegurar que os valores reservados para políticas afirmativas não foram diluídos em despesas gerais ao transitar pelas contas dos diretórios estaduais.

Um dos desafios centrais para a eficiência do controle reside na arquitetura de dados do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). A observação técnica dos procedimentos de lançamento demonstra que o sistema não possui, atualmente, uma rubrica ou campo específico para o registro da subvinculação de políticas afirmativas

no momento do registro das receitas e despesas. Embora o registro contábil realizado nesta plataforma oficial identifique a fonte financeira pela categoria macro (FEFC), ele não oferece um metadado estruturado que discrimine se aquele recurso específico pertence à cota de gênero, à cota racial ou se é de livre aplicação.

O ponto nevrálgico dessa perda de rastreabilidade reside na mecânica de inserção de dados. Conforme as orientações do Manual de Prestação de Contas (Brasil, 2024c), o registro de uma doação financeira exige a identificação da conta de origem e do beneficiário, mas classifica a fonte apenas pela macrocategoria do fundo, sem disponibilizar um campo estruturado que herde automaticamente a natureza da cota proveniente da conta de origem²⁰. Essa limitação de arquitetura do software oficial cria uma ruptura na cadeia de informação digital, obrigando o fiscal a buscar dados fora do sistema estruturado.

No ambiente digital do sistema, o recurso é tratado como fungível, ainda que no ambiente bancário ele esteja segregado. Quando o recurso ingressa na conta do candidato ou do diretório municipal, o sistema SPCE não importa a qualificação de cota da conta de origem, registrando o valor apenas como receita de fundo público (Brasil, 2024b). Essa lacuna do sistema impõe à auditoria eleitoral a necessidade de complementar a verificação automatizada dos dados disponíveis com procedimentos de conferência documental intensiva e manual para reconstruir onexo causal da despesa.

Diante dessa característica do sistema, o extrato bancário assume uma função probatória central e insubstituível na auditoria. Conforme o artigo 12, inciso II da Resolução TSE nº 23.607/2019, o extrato é o documento hábil para comprovar a movimentação financeira e identificar a contraparte. Diferentemente dos relatórios gera-

dos pelo sistema, o extrato bancário preserva a identificação da conta de origem (número da agência e conta), permitindo, mediante cruzamento manual, verificar se o recurso proveio de uma conta específica de cota ou de uma conta geral.

Na metodologia aplicada nesta análise, a verificação da regularidade dos repasses dependeu do confronto entre os lançamentos declarados no SPCE e a identificação da conta de origem constante no extrato bancário. A rastreabilidade foi assegurada pela verificação da origem bancária, confirmando se o recurso proveio de uma conta específica de cota do Diretório Nacional. Esse procedimento de rastreamento financeiro reverso permitiu identificar casos em que o registro no sistema era genérico, mas a origem bancária impunha restrições de uso vinculadas às ações afirmativas. Essa dependência de exame documental individualizado, embora eficaz para um número reduzido de contas estaduais, torna o controle sistêmico mais complexo e custoso. Para que a fiscalização ganhe escala e seja aplicável universalmente nas Zonas Eleitorais, é fundamental que a regulamentação evolua para prever mecanismos tecnológicos que integrem essa informação aos dados estruturados do sistema.

A necessidade de garantir que a identidade do recurso acompanhe a unidade monetária em todo o fluxo encontra paralelo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da execução orçamentária. Desde o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 até os desdobramentos recentes, a Corte tem assentado que o princípio republicano exige a rastreabilidade total do dinheiro público (Brasil, 2025b). A decisão reforça que a transparência não se satisfaz apenas com a publicação de dados gerais, mas exige a possibilidade de acompanhar o destino de cada recurso transferido.

Embora trate de matéria distinta, a *ratio decidendi* desse precedente oferece um paradigma interpretativo valioso: a movimentação financeira pública não deve ocorrer em contas genéricas que ocultem a finalidade do recurso ou o beneficiário real. A aplicação analógica desse entendimento ao Direito Eleitoral sugere que a integridade da política afirmativa depende da garantia de que a finalidade do recurso seja auditável de ponta a ponta, sem interrupções na cadeia de informação que gerem opacidade ou permitam a recombinação de saldos.

No Rio Grande do Sul, a análise abrangeu 22 partidos, dos quais, somente 19 movimentaram um total de R\$ 74.284.199,23, sendo que 13 agremiações concentraram R\$ 69.767.771,41 desse montante, sendo os recursos provenientes do FEFC. Os dados foram coletados através de consulta pública à base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2025c), filtrando-se pelos processos de prestação de contas eleitorais do ano de 2024, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral. As tabelas abaixo apresentam esses dados.

Tabela 1 – Composição das receitas recebidas (RS, 2024)

PARTIDO	TOTAL FEFC	TOTAL FP	TOTAL OR	TOTAL RECEBIDO
REPUBLICANOS	R\$ 0,00	R\$ 2.058.200,00	R\$ 357,37	R\$ 2.058.557,37
PROGRESSISTAS	R\$ 16.559.327,12	R\$ 600.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 17.459.327,12
PDT	R\$ 15.650.773,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 15.650.773,04
PT	R\$ 17.994.334,82	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 17.994.334,82
MDB	R\$ 1.223.000,00	R\$ 332.373,51	R\$ 25.000,00	R\$ 1.580.373,51
PSTU	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
REDE	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.000,00
PODE	R\$ 6.251.629,87	R\$ 0,00	R\$ 1.501,50	R\$ 6.253.131,37

PL	R\$ 0,00	R\$ 104.500,00	R\$ 0,00	R\$ 104.500,00
CIDADANIA	R\$ 2.589.191,11	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.589.191,11
PRD	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
DC	R\$ 86.060,88	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 86.060,88
PRTB	R\$ 100.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 100.000,00
NOVO	R\$ 569.495,59	R\$ 0,00	R\$ 310.840,51	R\$ 880.336,10
PSB	R\$ 5.400.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.400.000,00
PV	R\$ 973.550,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 973.550,00
UNIÃO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
PSDB	R\$ 0,00	R\$ 392.540,00	R\$ 341.037,43	R\$ 733.577,43
PSOL	R\$ 2.250.408,98	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.250.408,98
PSD	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
PC DO B	R\$ 120.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	R\$ 125.000,00
AVANTE	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 7.020,00	R\$ 7.020,00
SOLIDARIEDADE	R\$ 0,00	R\$ 30.000,00	R\$ 6.057,50	R\$ 36.057,50
UP	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total geral	R\$ 69.767.771,41	R\$ 3.524.613,51	R\$ 991.814,31	R\$ 74.284.199,23

Fonte dos dados: Elaborada pelo autor com base nos dados do DivulgaCandContas do Tribunal Superior Eleitoral (2025).

Para sustentar a análise sobre a eficácia dos mecanismos de controle e a materialidade da gestão financeira, foram sistematizados os dados das agremiações partidárias que concentraram o volume de recursos no pleito. A Tabela 2 apresenta a matriz de execução financeira e o índice de irregularidade detectado na amostra, evidenciando o desempenho de cada partido frente às normas de regência do Fundo Especial.

Tabela 2 – Matriz de execução financeira e índice de irregularidade do FEFC (Amostra RS – 2024)

Agremiação Partidária	Montante FEFC Recebido (R\$)	Valor Irregular no FEFC (R\$)	Índice de Irregularidade (%)	Recomendação do Parecer Técnico Conclusivo
PT	17.994.334,82	160.928,38	0,89%	Desaprovação
PDT	15.650.773,04	125.990,00	0,80%	Aprovado c/ Ressalvas
Podemos	6.251.629,87	5.254,19	0,08%	Desaprovação
PSB	5.400.000,00	1.197.435,00	22,17%	Desaprovação
Cidadania	2.589.191,11	11.300,00	0,43%	Desaprovação
PSOL	2.240.097,98	0,00	0,00%	Aprovação
PV	973.550,00	0,00	0,00%	Aprovação
NOVO	569.571,59	0,00	0,00%	Aprovação
PC do B	120.000,00	3.718,50	3,09%	Desaprovação
PRTB	100.000,00	60.250,00	60,25%	Desaprovação
DC	86.060,88	0,00	0,00%	Aprovação

Fonte dos dados: Elaborada pelo autor com base nos dados do DivulgaCandContas do Tribunal Superior Eleitoral (2025).

A compreensão das falhas exige correlacionar o desempenho financeiro com a estrutura de gestão adotada. A Tabela 2 demonstra a adesão à determinação de abertura de contas específicas por cota (Geral, Mulher Não Negra, Mulher Negra, Homem Negro), permitindo verificar se a arquitetura bancária segregada foi suficiente para impedir irregularidades na destinação.

Tabela 3 – Estrutura de segregação bancária e conformidade normativa

Agremiação	Estrutura de Contas Adotada	Conformidade com a Segregação	Falha Identificada na Gestão de Contas
PSOL	Completa (Geral + 3 Cotas)	Integral	Nenhuma (Gestão regular)
NOVO	Completa (Geral + 3 Cotas)	Integral	Divergências iniciais sanadas via extrato
DC	Completa (Geral + 3 Cotas)	Integral	Ausência inicial de extratos (Sanado)
Podemos	Completa (Geral + 3 Cotas)	Integral	Nenhuma falha na segregação interna

PC do B	Completa (Geral + 3 Cotas)	Parcial	Uso cruzado: Conta “Mulher Negra” pagou “Mulher Não-Negra”
PT	Completa (Geral + 3 Cotas)	Parcial	Repasse de todas as contas para entes impedidos.
PDT	Parcial (Geral + Mulheres)	Parcial	Repasse da conta “Mulheres” para entes impedidos e para conta bancária pessoal de candidata.
PSB	Parcial (Sem “Mulher Negra”)	Insuficiente	Operou com contas “Geral”, “Mulher Não Negra” e “Homem Negro”. Recebeu somente recursos das contas “Geral”, “Mulher Não Negra” e “Homem Negro”. Desvio de “Homem Negro” para conta “Geral”
Cidadania	Parcial (Sem contas de Raça)	Suficiente	Operou com contas “Geral” e “Mulher Não Negra”. Recebeu somente recursos das contas “Geral” e “Mulher Não Negra” do Nacional.
PV	Conta Única (“Geral”)	Suficiente	Operou com conta única. Recebeu somente recursos da conta “Geral” do Nacional.
PRTB	Conta Única (“Geral”)	Suficiente	Operou com conta única. Recebeu somente recursos “Geral” do Nacional.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do DivulgaCandContas do Tribunal Superior Eleitoral (2025).

Por fim, a Tabela 4 dissecou a natureza jurídica das infrações financeiras cometidas, categorizando-as em repasses vedados e desvios de finalidade. Essa segmentação é essencial para demonstrar que o maior volume de irregularidades não decorreu de fraudes complexas, mas de falhas de interoperabilidade entre sistemas de controle.

Tabela 4 – Tipologia e materialidade das irregularidades no FEFC

Natureza da Irregularidade	Detalhamento da Infração	Ocorrências (Partidos)	Valor Total Envolvido (R\$)
Repasse a Ente Impedido	Transferência de recursos a diretórios municipais com contas julgadas “não prestadas” ou suspensas.	PSB, PT, PDT, PRTB, Cidadania	R\$ 827.728,38
Desvio de Finalidade (Raça)	Transferência de recursos da Cota Racial para Conta Geral ou pagamento de candidaturas não pertencentes ao grupo.	PSB, PC do B	R\$ 673.103,50

Desvio de Finalidade (Gênero)	Utilização de recursos da Cota de Gênero para candidaturas masculinas ou sem comprovação de benefício.	PDT	R\$ 4.990,00
Repasso a Partido Diverso	Transferência de recursos do FEFC para candidatos de outra agremiação partidária.	Podemos	R\$ 5.254,19
Transferência para Pessoa Física	Repasso direto de conta partidária para conta de pessoa física de candidata (sem conta de campanha).	PDT	R\$ 1.000,00

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do DivulgaCandContas do Tribunal Superior Eleitoral (2025).

A análise transversal dos dados permite concluir que as irregularidades não se distribuem uniformemente. Utilizando os dados da agremiação que apresentou o maior nível de detalhamento por subconta (PT), observa-se que, embora a “Conta Geral” apresente o maior volume absoluto de falhas (1,09% de irregularidade), a capilaridade das transferências irregulares atingiu todas as contas de cotas, com índices de 1,03% na conta “Mulher Não Negra”, 0,57% na “Mulher Negra” e 0,32% na “Homem Negro”. Conclui-se que, embora a segregação bancária tenha permitido identificar o desvio com precisão contábil (diagnóstico), ela não foi suficiente para impedir a movimentação indevida (prevenção), uma vez que o sistema permitiu a saída de recursos de contas vinculadas para destinos não autorizados ou genéricos. Somando-se os desvios de finalidade estritos identificados nos partidos analisados, o volume de recursos de políticas afirmativas aplicados irregularmente totaliza R\$ 679.093,50, sendo a parcela mais expressiva referente ao desvio na Cota de Homem Negro realizado pelo PSB, que anulou a finalidade afirmativa do recurso na origem.

Um sistema que permite, ainda que por limitação tecnológica, a perda da identidade do recurso ao transitar por contas intermediárias, acaba por fragilizar o padrão de responsabilidade e prestação

de contas almejado pela Constituição. A evolução do sistema deve caminhar no sentido de eliminar as zonas de opacidade digital, assegurando que o carimbo da cota seja indelével até a execução da despesa, impedindo que recursos vinculados sejam desviados para finalidades gerais ou candidaturas não elegíveis.

A complexidade crescente das prestações de contas impõe desafios significativos à capacidade operacional da Justiça Eleitoral. Conforme dados do Relatório de Avaliação das Eleições 2024 (Brasil, 2024d), a estrutura administrativa dos Tribunais Regionais enfrenta limitações materiais relevantes para processar o volume de dados com o rigor necessário diante das novas regras de financiamento. A demanda por análises qualitativas e cruzamentos manuais sobrecarrega as unidades técnicas e limita a tempestividade do controle.

Cerca de 73% dos Regionais apontaram a limitação de força de trabalho capacitada como um obstáculo, e 54% relataram dificuldades com o prazo exíguo para análise. O relatório destaca ainda que, para enfrentar essa demanda crescente e a complexidade dos exames, foi necessária a requisição de 2.089 servidores adicionais especificamente para a tarefa de exame de contas. Esses dados corroboram o diagnóstico de Goulart (2025) sobre a insuficiência de recursos humanos e materiais como fator que reduz a capacidade analítica das unidades e aumenta a dependência de soluções paliativas.

Em suma, o panorama de 2024 revela um sistema em franco amadurecimento. A detecção de inconsistências demonstra que o controle está operante, mas a evolução futura depende da revisão dos instrumentos tecnológicos e normativos. A criação de campos de subvinculação obrigatórios no SPCE permitiria a automação das críticas, transformando a prestação de contas de um rito de validação documental em um instrumento efetivo de controle finalístico, ali-

nhado à capacidade operacional da Justiça Eleitoral e aos princípios constitucionais de transparência.

3 CONCLUSÃO

A evolução da fiscalização do financiamento eleitoral no Brasil revela avanços importantes, mas também desafios estruturais que exigem contínuo aperfeiçoamento institucional. A segregação de contas do FEFC, implementada em 2024, representa um salto qualitativo na capacidade de rastrear a finalidade dos recursos e de identificar desvios de alocação. No entanto, sua efetividade ainda é limitada pela ausência de integração sistêmica entre as instâncias responsáveis pela análise das contas, pela heterogeneidade dos procedimentos adotados nos diferentes níveis da Justiça Eleitoral e pela dependência de verificação documental manual, que restringe a escala e a velocidade das auditorias.

O estudo dos achados empíricos no Rio Grande do Sul evidencia que a arquitetura normativa atual permite avanços significativos quando combinada com práticas administrativas organizadas, como a adoção de contas claramente identificadas e o fornecimento tempestivo de documentação. Da mesma forma, a sistematização das irregularidades constatadas demonstra que parte relevante das desconformidades poderia ser mitigada mediante mecanismos de bloqueio automático, padronização de informações e aprimoramento da rastreabilidade no SPCE.

O diálogo com a jurisprudência constitucional recente, especialmente a ADPF 854, reforça que a transparência e a rastreabilidade são dimensões indispensáveis para a concretização do princípio republicano na gestão de recursos públicos. Assim como no caso das

emendas parlamentares, o controle do financiamento eleitoral requer contas específicas, dados estruturados e capacidade institucional de detecção e correção de anomalias.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de um modelo de fiscalização mais eficaz depende de uma transição para um sistema nacional de auditoria orientado por dados, com integração entre origem, trânsito e aplicação dos recursos. A tecnologia cria o rastro; a governança institucional define sua utilidade. Somente mediante essa convergência será possível garantir que o financiamento público cumpra sua função constitucional de promover igualdade de condições na competição eleitoral e fortalecer a legitimidade democrática.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marcus Vinícius Chevitarese; SACCHET, Teresa; MATHÉUS, Thiago. O efeito do financiamento público de campanha na eleição de mulheres no Brasil. **Revista Feminismos**, v. 11, n. 2, p. e11223017, 2023. DOI: <https://doi.org/10.9771/rf.v11i2.57749>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda e rádio e televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024. Altera os arts. 17, 37, 163, 165, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 23 ago. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc133.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 22610, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 17 set. 2015. Publicado no DJE em: 24 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.875**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 28 maio 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336273>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Andamento processual: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Relator: Min. Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **DivulgaCandContas**: sistema de divulgação de candidaturas e de prestação de contas eleitorais. Brasília, DF. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Guia do usuário SPCE Cadastro 2024**. Versão 2. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/arquivos/guia-do-usuario-spce-cadastro-2024/@@display-file/file/guia-do-usuario-spce-cadastro-%25202024-v2.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Manual de prestação de contas de campanha eleitoral**: eleições 2024. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/arquivos/manual-de-elaboracao-de-prestacao-de-contas-de-campanha/@@display-file/>

file/manual-de-prestacao-de-contas-de-campanha-2024-sem-ec-133-2024-final-v11-publicado.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de avaliação das eleições 2024**. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/tse-relatorio-de-avaliacao-das-eleicoes-2024/@@display-file/file/Relatorio_3101104_Relatorio_avaliacoes_2024_DIGITAL_SEPROV1.pdf. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **SIG - Prestação de Contas: receitas e despesas**. Brasília, DF. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos Augusto Mello. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. **Revista de Sociolo-**

gia e Política, v. 25, n. 61, p. 125–142, 2017. DOI: 10.5380/rsocp.v25i61.51468. Acesso em: 1 nov. 2025.

GHIORZI, Alessandra Caroline. **Gênero e poder nas políticas públicas**: um estudo sobre a formulação e a implementação da Política de Financiamento de Candidatas. 2023. 206 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/266291/001186417.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 nov. 2025.

GOULART, Natália Lelis Guimarães. **A gaiola de ferro nas prestações de contas eleitorais e partidárias no Brasil**. 2025. 109 f. Tese (Doutorado em Ciência Política, Especialidade em Política Comparada) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10400.5/101038/1/tese-natalia-lelis-guimaraes-goulart.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

JANUSZ, Andrew; BARREIRO, Sofi-Nicole; CINTRON, Erika. Political parties and campaign resource allocation: Gender gaps in Brazilian elections. **Party Politics**, v. 28, n. 5, p. 854-864, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540688211018424>. Acesso em: 14 nov. 2025.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. The cartel party thesis: A restatement. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 4, p. 753-766, 2009. DOI: 10.1017/S1537592709991782. Acesso em: 28 out. 2025.

MORAES, Cryslan de. **Concentração econômica do financiamen-**

to público eleitoral no Brasil. 2025. Dissertação (Pós-Graduação Acadêmico em Administração) - Udesc, Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://repositorio.udesc.br/handle/UDESC/20445>. Acesso em: 30 out. 2025.

MUNDIM, Pedro Santos (Coord.). **A dinâmica da representatividade política de gênero:** comparativo entre as eleições proporcionais de 2020 e 2024. Goiânia: Universidade Federal de Goiás; Observatório Nacional da Mulher na Política, 2025. Disponível em: <https://deolhonasurnas.ufg.br>. Acesso em: 10 nov. 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PAIVA, Alysson Ribeiro. **Contas Anômalas:** A Lei de Newcomb-Benford na Análise de Riscos de Irregularidades em Prestações de Contas Eleitorais. 2024. 543 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Uberlândia, 2024. DOI: 10.14393/ufu.te.2024.222. Acesso em: 1 nov. 2025.

PANEBIANCO, Angelo. Poder y organización en los Partidos Políticos I. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 39, n. 156, 1994a. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.1994.156.49949. Acesso em: 19 out. 2025.

PANEBIANCO, Angelo. Poder y organización en los partidos políticos II. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 39, n. 157, p. 127-142, 1994b. Acesso em: 19 out. 2025.

PASINOTTO, Denise de Fátima de Moura. **Mulheres em campa-**

nha: Fundo Eleitoral e seu impacto para a eleição das Deputadas Federais em 2022. 2024. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/283984>. Acesso em: 9 nov. 2025.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). **Estudos Avançados**, v. 36, p. 93-116, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.006>. Acesso em: 10 nov. 2025.

ROCHA FILHO, Júlio Firmino. **Democracia e financiamento público das campanhas eleitorais:** observância dos preceitos constitucionais... 2025. 236 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5510>. Acesso em: 29 out. 2025.

ROEDER, Karolina; SCHAEFER, Bruno Marques. Gastos partidários e a fragmentação do sistema: a alocação de recursos pelos partidos políticos brasileiros de 1996 a 2021. **SciELO Preprints**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7022>. Acesso em: 10 dez. 2025.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, p. 6-16, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300001>. Acesso em: 15 out. 2025.

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. **Colombia Internacional**, n. 95, p. 25-54, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/colombiaint/6930#quotation>. Acesso em: 10 nov. 2025.

SACCHET, Teresa et al. Não é só sobre dinheiro: diferentes dimensões do financiamento eleitoral em perspectiva de gênero e raça no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, p. e291774, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/ZZMScg-NW8SX5YXPP63WcX9g/?lang=pt>. Acesso em: 10 nov. 2025.

SACCHET, Teresa et al. **Nota Técnica nº 4** – Instituições eleitorais e desafios da representação política por gênero e raça: novas regras de financiamento de campanha. Brasília, DF: Observatório Nacional da Mulher na Política; UNB, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-04-instituicoes-eleitorais-e-desafios-da-representacao-politica-por-genero-e-raca-novas-regras-de-financiamento-de-campanha/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

SCHEIDWEILER, Gerson. O Timing do Financiamento Eleitoral em Campanhas Eleitorais de Mulheres. **Compólitica**, v. 11, n. 3, p. 5–28, 2022. DOI: 10.21878/compolitica.2021.11.3.552. Acesso em: 2 dez. 2025.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral**: (im)possibilidade de um modelo social de distribuição e controle de recursos para o Brasil. 2023. 247 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Cata-

rina, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/247653>. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, Gabriele Assunção da; PEIXOTO, Aline Gomes. Transparência das prestações de contas eleitorais nos municípios amazonenses. **Revista Ambiente Contábil**, v. 17, n. 1, p. 348–363, 2025. DOI: 10.21680/2176-9036.2025v17n1ID34206. Acesso em: 1 nov. 2025.

SILVA, José Diôgo Lima da; CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Quando dinheiro não é suficiente: efeitos das cotas de financiamento eleitoral para gênero e raça no Brasil. **Conexão Política**, v. 12, n. 1, p. 73–92, 2024. DOI: 10.26694/2317-3254.rcp.v12i1.5626. Acesso em: 2 dez. 2025.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 34–57, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100002>. Acesso em: 29 out. 2025.

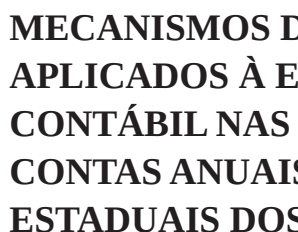
STRIJBIS, Oliver; VÖLKER, Simone. Candidate resources rather than ethnic voting: explaining the underrepresentation of Afro-Brazilians. **Journal of Elections, Public Opinion and Parties**, v. 32, n. 1, p. 214–229, 2022. DOI: 10.1080/17457289.2020.1789151. Acesso em: 13 nov. 2025.

TONUCCI, Déborah Cristina Gomes. **Representação política feminina e financiamento de candidaturas a luz da emenda constitucional nº 111/2021**: Uma análise da distribuição de recursos financeiros e sucesso eleitoral das mulheres candidatas à câmara dos deputados em 2022. 2023. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional

em Direito, Justiça e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4984>. Acesso em: 29 out. 2025.

VEQUI, Matheus; DEMARCHI, Clovis. O modelo de financiamento político brasileiro: impactos sobre a democracia intrapartidária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 13, n. 2, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i2.7995>. Acesso em: 29 out. 2025.

WYLIE, Kristin. Taking bread off the table: race, gender, resources and political ambition in Brazil. **European Journal of Politics and Gender**, v. 3, n. 1, p. 121-142, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1332/251510819X15719917787141>. Acesso em: 12 nov. 2025.



**MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO
APLICADOS À ESCRITURAÇÃO
CONTÁBIL NAS PRESTAÇÕES DE
CONTAS ANUAIS DOS DIRETÓRIOS
ESTADUAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS
NO RS ENTRE 2006 E 2015**

***MECHANISMS APPLIED TO THE
ACCOUNTING RECORDS IN THE
ANNUAL FINANCIAL STATEMENTS
OF STATE-LEVEL POLITICAL PARTY
COMMITTEES IN RIO GRANDE DO SUL
BETWEEN 2006 AND 2015***

Luciano Gomes Dias
Daniela Otilia Foltz

RESUMO: Este estudo analisa os mecanismos de fiscalização aplicados à escrituração contábil nas prestações de contas anuais dos diretórios estaduais dos partidos políticos no Rio Grande do Sul, no período de 2006 a 2015. A pesquisa busca compreender a efetividade dos procedimentos de controle e conformidade, considerando a legislação vigente e as práticas adotadas pela unidade de exame técnico de contas do TRE-RS. Até 2004, a prestação de contas anual dos partidos políticos tinha caráter essencialmente declaratório, cabendo à Justiça Eleitoral homologar e verificar formalmente sua entrega. Com a edição da Resolução TSE nº 21.841/2004, houve um avanço significativo na fiscalização das contas partidárias. A partir desse marco, tornou-se obrigatória a apresentação de demonstrativos contábeis e a publicação dos balanços patrimoniais, ampliando a atuação da Justiça Eleitoral para aspectos regulamentares, financeiros e contábeis. Essa mudança representou um reforço nos mecanismos de controle e transparência das finanças partidárias. No entanto, essa atividade fiscalizatória foi descontinuada em 2015, após a chamada “Minirreforma Eleitoral”, sancionada pela Lei nº 13.165/15. Entre as alterações introduzidas, destaca-se a retirada da prerrogativa da Justiça Eleitoral de fiscalizar a escrituração contábil dos partidos políticos, a partir do exercício de 2016. Assim, o período entre 2004 e 2015 marcou uma fase mais abrangente no detalhamento contábil-financeiro na análise das contas partidárias, posteriormente substituída por um modelo mais focado na análise financeira e na identificação da origem das receitas e destinação dos gastos.

PALAVRAS-CHAVE: Prestação de contas; Escrituração contábil; Fiscalização; Partidos políticos; Minirreforma Eleitoral

ABSTRACT: This study analyzes the oversight mechanisms applied to the accounting records in the annual financial statements of state-level political party committees in Rio Grande do Sul during the period from 2006 to 2015. The research seeks to understand the effectiveness of control and compliance procedures, considering the prevailing legislation and the practices adopted by the technical accounts review unit of TRE-RS. Until 2004, the annual financial reporting of political parties was essentially declaratory, with

the Electoral Court responsible for approving and formally verifying its submission. With the enactment of TSE Resolution No. 21,841/2004, there was a significant improvement in the oversight of party accounts. From that point onward, the submission of accounting statements and the publication of balance sheets became mandatory, expanding the Electoral Court's role to include regulatory, financial, and accounting aspects. This change strengthened mechanisms of control and transparency in party finances. However, this supervisory activity was discontinued in 2015 following the so-called "Electoral Mini-Reform," enacted as Law No. 13,165/15. Among the changes introduced, the removal of the Electoral Court's prerogative to oversee the accounting records of political parties, starting in fiscal year 2016, stands out. Thus, the period between 2004 and 2015 marked a more comprehensive phase in the accounting-financial analysis of party accounts, later replaced by a model focused on financial review and the identification of revenue sources and expenditure allocation.

KEYWORDS: Financial reporting; Accounting records; Oversight; Political parties; Electoral Mini-Reform.

1 INTRODUÇÃO

É de conhecimento geral que os partidos políticos estão obrigados a prestar contas e, em razão dessa obrigação, possuem legislação específica que dispõe sobre sua organização e funcionamento, destacando-se a Constituição Federal, a Lei nº 9.096/1995 e as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Historicamente, no que se refere aos regramentos editados pelo TSE, inúmeras alterações legislativas ocorreram ao longo do tempo, culminando na Resolução TSE nº 23.604/2019, atualmente vigente.

A Resolução TSE nº 19.585/1996 disciplinou, originariamente, a prestação de contas dos partidos políticos e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário). Pouco tempo depois, foi substituída pela Resolução TSE nº 19.768/1996, posteriormente revogada pela Resolução TSE nº 21.841/2004, que regulamentou a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial. Essa última permaneceu em vigor por dez anos, com algumas alterações subsequentes, até ser revogada pela Resolução TSE nº 23.432/2014, a qual dispõe sobre o Título III da Lei nº 9.096/1995, relativo às finanças e à contabilidade dos partidos.

Este trabalho busca registrar a memória de um marco relevante nos mecanismos de fiscalização, trazido pela Resolução TSE nº 21.841/2004 e que trouxe resultados relacionados à transparência e ao controle, ainda hoje observados, tais como a exigência de profissional contador, a fixação de limites de gastos, a obrigatoriedade de transações bancárias e a apresentação de demonstrativos que informem adequadamente as movimentações financeiras.

A obrigatoriedade da apresentação de demonstrativos contábeis e da publicação dos balanços patrimoniais, portanto, elevou a

análise técnica para além dos aspectos meramente formais, como se demonstrará a seguir.

2 O DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, têm como finalidade representar a sociedade, atuando em prol dos interesses coletivos, com respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Nesse sentido, seus órgãos nacionais, regionais e municipais devem manter escrituração contábil que possibilite a identificação da origem de suas receitas e da destinação de suas despesas, nos termos do art. 30 da Lei nº 9.096/95.

Segundo Schilickmann p. 35 (2024):

Os partidos políticos constituem os instrumentos que viabilizam o exercício do direito político de votar e ser votado. Agregam as diferentes correntes de opinião e permitem o fracionamento ideológico da sociedade que, então, pode fazer a escolha daqueles que a irão representar e administrar seus interesses.

Ainda que seja livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, a prestação de contas constitui dever imposto pela Constituição Federal, conforme dispõe o art. 17, inciso III. Note-se o princípio da obrigatoriedade da prestação de contas, segundo o qual exige-se das instituições partidárias, pelo uso de recursos públicos, o dever de prestar contas acerca do uso, tendo em vista sua própria razão de existir e atuar de acordo com os princípios democráticos e conforme seu estatuto.

Consoante Alvim (2013):

Com sede no art. 17, III, da Constituição Federal, o comando justifica-se por inúmeros motivos, dentre os

quais ganham relevo o fato de terem os partidos acesso a recursos públicos e obrigatoriedade de atuação conforme os preceitos democráticos, do que resulta a necessidade de fiscalização da origem, do fim e do montante dos recursos financeiros manejados pelas agremiações, de sorte a impedir, por um lado, que se vinculem com potências movidas por interesses antirrepublicanos ou anticomunitários e, de outro, que alcancem a hegemonia política pela via deturpada do abuso de poder econômico. O princípio da obrigatoriedade de prestação de contas atua, portanto, como elemento de frenagem do princípio do fomento, a fim de que se garanta que o incentivo financeiro oferecido às agremiações não alquebre a igualdade de oportunidades que, como se verá, igualmente se apresenta como norte principiológico da experiência dos partidos.

A unidade técnica competente da Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas dos partidos e das despesas de campanha eleitoral, com o objetivo de identificar a origem das receitas e a destinação das despesas relacionadas às atividades partidárias e eleitorais. Essa análise se dá mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados por partidos políticos e candidatos, sendo vedada a apreciação das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

O exame da prestação de contas partidárias e das despesas de campanha deve atestar o reflexo adequado da movimentação financeira, dos dispêndios e dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo, atualmente, entre outros elementos, relatórios financeiros acompanhados de documentação que comprove a entrada e saída de valores ou de bens recebidos e aplicados.

Segundo Pinto, Bonotto e Orth (2025):

A contabilidade eleitoral se apresenta neste contexto como um mecanismo de transparência e accountability, especialmente na função de garantir

que a legislação eleitoral seja cumprida no que tange o financiamento das campanhas e seus gastos. [...]

A contabilidade eleitoral, que abrange a gestão das finanças de campanhas políticas e partidos, emergiu como um campo de estudo e prática em resposta à necessidade de transparência e controle no financiamento político.

No tocante ao tema, é importante destacar que a contabilização estimula o controle da aplicação dos recursos utilizados pelos partidos políticos (e candidatos), a partir de regras eleitorais devidamente estabelecidas, que auxiliam a Justiça Eleitoral no exame dos documentos e informações prestados relativamente às movimentações financeiras. Tal mecanismo desempenha papel fundamental para a integridade do processo e para o combate ao abuso ou à malversação de recursos.

3 A PREPARAÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL

A Resolução TSE nº 21.841/2004 representou um marco significativo na fiscalização das contas partidárias no Brasil, ao estabelecer a obrigatoriedade da apresentação de demonstrativos contábeis e da publicação dos balanços patrimoniais. Essa medida ampliou a atuação da Justiça Eleitoral, que passou a abranger não apenas aspectos normativos, mas também regulamentares, financeiros e contábeis, aproximando-se das práticas de auditoria e perícia contábil. Contudo, a implementação dessas exigências revelou a necessidade de formação de equipes técnicas especializadas, capazes de atender aos padrões de análise requeridos aos examinadores de contas.

A Resolução TSE nº 21.841/2004 apresentava os elementos necessários para a efetiva implementação do artigo 34 da Lei 9.096/95 (redação à época):

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

[...]

III - escrituração contábil, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados.

Em 2006, com a reestruturação da Coordenadoria de Controle Interno (CCI) e sua transformação em Secretaria de Controle Interno (SCI), foram nomeados seis contadores, marcando o início de um novo ciclo na forma de fiscalização das Contas Partidárias. A atividade fiscalizatória evoluiu para incorporar procedimentos semelhantes aos utilizados em perícias contábeis, reforçando a transparência e a credibilidade do processo eleitoral.

Naquele período, o grande desafio — ainda em escala muito menor do que atualmente — era garantir a correta aplicação dos recursos públicos. O protocolo dos documentos relativos ao Fundo Partidário era realizado diretamente pela Unidade Técnica. Cada documento era conferido individualmente por dois servidores da unidade, sempre na presença de um representante do partido. Essa medida visava garantir a transparência do processo e evitar alegações por parte da agremiação de que os documentos haviam sido entregues em envelope fechado, conforme listagem que acompanhava os documentos. À época, os processos de prestação de contas tinham caráter estritamente administrativo.

Em 2007, a Unidade Técnica de Contas passou a utilizar planilhas eletrônicas para realizar o fechamento dos extratos bancários. Nesse contexto, foi desenvolvido internamente uma solução

para automação de tarefas com o uso do excel, composta por uma série de operações avançadas com uso de macros e planilhas interligadas. O sistema foi projetado para otimizar os processos de fechamento bancário e contábil, trazendo maior agilidade e precisão às rotinas da unidade. Os primeiros resultados da utilização desta automação revelaram significativas diferenças entre a movimentação bancária e os lançamentos da contabilidade, impactando fortemente nos índices de desaprovações de contas.

Em paralelo, iniciou-se a elaboração do “Balanço Geral”, que consistia na digitação anual dos Balanços Patrimoniais, com o objetivo de acompanhar a evolução patrimonial dos partidos políticos.

Ainda naquele ano, foi realizado o controle das contas não prestadas no estado, revelando que 76% dos partidos não haviam apresentado suas respectivas prestações de contas. Além disso, foram identificadas inconsistências nas declarações de partidos municipais, os quais alegavam ter recebido recursos de outras direções partidárias, embora os dados não coincidissem. Como resposta a essas irregularidades, foi criado pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TRE-RS, em 2008, o sistema PRESTCON, que entre outras funcionalidades, fazia a verificação entre os repasses de uma esfera partidária para outra.

Outra importante medida adotada foi a digitalização integral de todos os processos de contas partidárias, permitindo o acesso remoto às informações, mesmo quando os documentos físicos estavam em outras unidades.

Nos primeiros anos de exames de contas foram constatados extratos não identificados e movimentações em espécie. Com o tempo, a adoção de extratos eletrônicos contribuiu para a melhoria na identificação dessas movimentações.

Com o aprimoramento da fiscalização contábil e a aplicação das normas brasileiras de contabilidade, foi possível eliminar a prática, anteriormente adotada por algumas agremiações, de retificação contábil por meio da substituição de livros. Passou-se a exigir que os erros na escrituração fossem registrados como ajustes de exercícios anteriores, o que impediu a reconstituição da contabilidade e a entrega de novos livros, sempre que um apontamento revelava inconsistência, fato que prejudicava todo o exame técnico previamente realizado.

4 OS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL

A Resolução TSE nº 21.841/2004 teve uma longa vigência de 10 anos, refletindo sua relevância e estabilidade no ordenamento jurídico eleitoral. No final de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução TSE nº 23.432/2014, que estabeleceu diretrizes para a prestação de contas partidárias relativas ao exercício de 2015. Essa norma aprofundou o exame e a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral, ampliando as exigências quanto ao fornecimento de informações financeiras e instituindo um calendário para a apresentação do SPED Contábil por parte das agremiações partidárias em todas as esferas.

A Unidade Técnica de Contas do TRE-RS exerceu fiscalização sobre os aspectos relacionados à contabilidade partidária no período de 2004 a 2015.

Realizada a consulta aos processos de prestação de contas dos diretórios estaduais do Rio Grande do Sul, referentes ao período citado, foram identificados **quatro principais tipos de falhas contábeis recorrentes:**

2. Ausência ou inconsistências nos livros contábeis, in-

- cluindo alterações realizadas após a autenticação do Livro Diário, o que pode indicar indícios de fraude contábil;
3. **Descontinuidade e divergência entre os saldos iniciais e finais do Livro Razão**, em comparação com os saldos apresentados nos balanços patrimoniais dos exercícios de 200x e 200x-1;
 4. **Descumprimento da Resolução CFC nº 750/93**, que estabelece os Princípios Fundamentais de Contabilidade;
 5. **Incompatibilidade entre os movimentos financeiros registrados nos extratos bancários e os lançamentos contábeis**, ou impossibilidade de comprovação dos lançamentos devido à ausência de documentação de suporte.

A combinação dos apontamentos relacionados à escrituração contábil, associados com os decorrentes de falhas na identificação das receitas ou na comprovação dos gastos, contribuiu para os elevados percentuais de desaprovação de contas entre os anos de 2006 e 2015.

RESUMO DA QUANTIDADE DE PRESTAÇÕES DESAPROVADAS ENTRE 2006 E 2015												
Exercício	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Percentual
X1	15	13	9	9	5	9	16	16	17	16	125	55%
X2	23	21	19	20	18	20	18	24	33	32	228	100%
X3	29	28	26	26	25	28	28	28	33	32	283	
X1 – TOTAL DE PRESTAÇÕES DE CONTAS PARTIDÁRIAS ANUAIS DESAPROVADAS												
X2 – TOTAL DE AGREMIÇÕES QUE PRESTARAM CONTAS NO EXERCÍCIO												
X3 – TOTAL DE AGREMIÇÕES APTAS A APRESENTAR CONTAS NO EXERCÍCIO												

Ao final do período analisado, constatou-se que 55% das prestações de contas partidárias anuais apresentadas entre 2006 e 2015 foram desaprovadas pelo TRE-RS. Esse índice evidenciou que as agremiações não estavam preparadas para atender de forma satisfatória ao grau de exigência imposto pela a Resolução TSE nº 23.432/2014. Por

outro lado, demonstrou que, de forma rápida, o TRE-RS conseguiu capacitar e instrumentalizar seus examinadores de contas, garantindo a aplicação integral dos avanços daquela Resolução.

É importante ressaltar que este percentual está relacionado às prestações de contas apresentadas (228) e não ao total de prestações de contas que deveriam ser apresentadas (283).

Revisitados os exames de contas dos processos de prestação de contas dos diretórios estaduais do Rio Grande do Sul, do período 2004 a 2015, verificou-se que, em aproximadamente 80% dos casos de desaprovação, os relatórios apresentaram inconsistências enquadradas em pelo menos um dos quatro tipos de falhas contábeis recorrentes.

Em setembro de 2015, o Poder Legislativo aprovou a chamada “Minirreforma Eleitoral”, sancionada como Lei nº 13.165/15. Essa norma introduziu diversas alterações, entre elas a retirada da prerrogativa da Justiça Eleitoral de fiscalizar a escrituração contábil dos partidos políticos, a partir do exercício de 2016.

Assim, temos nova redação do artigo 34 da Lei 9.096/95:

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

No período subsequente à alteração normativa, compreendido entre os exercícios de 2016 e 2021, verificou-se uma redução substancial no índice de desaprovação das prestações de contas partidárias anuais, que passou a corresponder a 22% do total apresentado. Tal diminuição seguramente está correlacionada à ausência de análises técnicas de natureza contábil, anteriormente conduzidas pela Justiça Eleitoral.

5 O CENÁRIO ATUAL

Observa-se que não existe um normativo específico que estabeleça formalmente a fiscalização contábil dos partidos políticos. Entretanto, como o Sped¹ Contábil é enviado à Receita Federal do Brasil, esta, em tese, passa a deter implicitamente a prerrogativa de realizar tal fiscalização. Além disso, embora a Justiça Eleitoral não realize, atualmente, a fiscalização contábil dos partidos políticos, o exame técnico das contas continua utilizando, de forma subsidiária e complementar, informações do Balanço Patrimonial e do Sped Contábil. Esse procedimento visa assegurar a verificação dos bens, direitos e obrigações das agremiações, especialmente quanto à evolução patrimonial e à alienação de bens adquiridos com recursos públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que a Resolução TSE nº 21.841/2004 representou avanço relevante na fiscalização das contas partidárias, ao exigir demonstrativos contábeis e balanços patrimoniais, aproximando a atuação da Justiça Eleitoral das práticas de auditoria. Posteriormente, a Minirreforma Eleitoral de 2015, ao alterar o artigo 34 da Lei nº 9.096/1995, redefiniu o alcance dessa fiscalização, restringindo-a à análise da prestação de contas e afastando-a da escrituração contábil interna dos partidos.

Nesse contexto, a accountability assume papel importante, pois garante que a sociedade e as instituições possam acompanhar a correta aplicação dos recursos, prevenindo abusos e má-versação.

1 Conforme o Decreto nº 6.022 de 22/01/2007, o Sistema Público de Escrituração Digital – Sped é instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e das pessoas jurídicas, inclusive imunes ou isentas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

Com a atuação da Justiça Eleitoral, por meio das equipes de examinadores de contas, diversos mecanismos de controle foram implementados, como sistemas específicos de prestação de contas, nos quais são informadas receitas e despesas, com a exigência da apresentação dos documentos comprobatórios correspondentes. Além disso, o portal DivulgaSPCA disponibiliza informações detalhadas sobre as prestações de contas anuais enviadas à Justiça Eleitoral por todos os diretórios partidários.

Nesse cenário, a atuação da Justiça Eleitoral não se limita ao exame formal dos documentos apresentados, mas busca assegurar que as movimentações financeiras reflitam de maneira fidedigna a realidade dos partidos políticos.

Assim, conclui-se que a prestação de contas e os instrumentos de fiscalização constituem pilares indispensáveis para o equilíbrio entre a liberdade de organização política e a responsabilidade na gestão dos recursos, consolidando valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco Alvim. **Bases e princípios do direito partidário brasileiro** REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P146>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.607 de 17 de dezembro de 2019. **Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 21.841 de 16 de dezembro de 2014. **Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-841-de-22-de-junho-de-2004>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.022 de 22 de janeiro de 2007. **Institui o Sistema Público de Escrituração Digital - Sped**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6022.html. Acesso em: 09 dez. 2025.

PINTO, L. C.; BONOTTO, M. M. da S.; ORTH, C. de O. **Contabilidade Eleitoral: Transparência e Conformidade das Prestações de Contas**. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 20, n. 58, p. 01–27, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.14036899. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/5888>. Acesso em: 8 dez. 2025.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 12. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2024, p. 35





TRE-RS



Escola Judiciária Eleitoral
Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto