Rio de Janeiro 2026 1º semestre v.16 n.1

Justiça Eleitoral em Debate

Dossiê temático "Ética e Democracia na Propaganda Eleitoral Digital":

Entre o algoritmo e a Constituição: A (in)visibilidade do poder normativo das plataformas na propaganda eleitoral digital

IA, eleições e misoginia digital: O uso de deepnudes como instrumento de violência política de gênero e a busca por estratégias de proteção a candidaturas femininas no ambiente digital

As conturbadas relações entre democracia, eleições e inteligência artificial

Câmaras de eco e autonomia do Voto: O princípio da precaução democrática diante da mediação algorítmica nas eleições brasileiras

Governança da propaganda eleitoral sintética: Inteligência artificial, prova digital e protocolos nas eleições de 2026

Recebidos em fluxo contínuo:

Federações partidárias nas casas legislativas: Funcionamento parlamentar e fidelidade partidária

A cartelização da democracia e a erosão das políticas afirmativas: uma análise da Emenda Constitucional nº 133/2024

O vazio regulatório do direito eleitoral contemporâneo: Reconstrução dogmática do ilícito eleitoral ecossistêmico

Entre visibilidade e poder: A inclusão controlada de candidaturas LGBTQIA+ nos partidos políticos brasileiros

Ética e Democracia na Propaganda Eleitoral Digital

TRE-RJ EJE-RJ

Justiça Eleitoral
Em Debate

EXPEDIENTE

Design da capa: Isabela Batista de Souza e Rodrigo Ferreira Rodrigues
Diagramação: Isabela Batista de Souza e Nivea Maria de Souza Lopes Pinto
Revisão: Maurício da Silva Duarte

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretor: Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa
Vice-diretora: Sylvia Therezinha Hausen de Area Leão
Coordenadora: Lisia Alves Baganha

SEÇÃO DE EDITORAÇÕES E PUBLICAÇÕES (SEDEP)

Chefe: Maurício da Silva Duarte
Assistente I: Tatiana Martins Grossi
Estagiários: Isabela Batista de Souza e Rodrigo Ferreira Rodrigues

CONSELHO CONSULTIVO

Desembargador Fernando Cerqueira Chagas
Professora Vânia Siciliano Aieta
Professor Bruno Cezar Andrade de Souza

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

PRESIDENTE

Claudio de Mello Tavares

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargador Fernando Cerqueira Chagas

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v.16, n.1 (jan/jun 2026) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, 2026.

Semestral

ISSN nº 2317–7144

© Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
Disponível também em: <http: //www.tre-rj.jus.br/eje/>

MEMBROS

Desembargador Eleitoral Fábio Ribeiro Porto
Desembargador Eleitoral Bruno Vinicius da Ros Bodart da Costa
Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Desembargador Paulo Cesar Salomão Filho

SUBSTITUTOS

Desembargadora Estadual Mônica Feldman de Mattos
Desembargadora Estadual Maria Paula Gouvêa Galhardo
Desembargador Federal Aluisio Gonçalves de Castro Mendes
Desembargadora Eleitoral Ane Cristine Scheele Santos
Desembargadora Eleitoral Sylvia Therezinha Hausen de Area Leao

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

Titular: Flavio Paixão de Moura Junior
Substituto: Maria Helena de Carvalho Nogueira de Paula

DIRETORIA-GERAL

Eline Iris Rabello Garcia da Silva

PARECERISTAS

Prof. Mestre Alexandre Meira de Oliveira
Prof. Dr. Ary Jorge Aguiar Nogueira
Profa. Dra. Danielle Ramos Brasiliense
Prof. Mestre Eduardo Damian Duarte
Profa. Especialista Iara Borges Carneiro
Prof. Dr. Irapuã Santana do Nascimento da Silva
Profa. Mestra Larissa Fontenelle
Prof. Dr. Rodrigo Carvalho
Prof. Especialista Ricardo Borges Maracajá Pereira
Profa. Dra. Vânia Siciliano Aiêta

SUMÁRIO

ARTIGOS

DOSSIÊ TEMÁTICO:

ENTRE O ALGORITMO E A CONSTITUIÇÃO: A (IN)VISIBILIDADE DO PODER NORMATIVO DAS PLATAFORMAS NA PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL — 09
Por Guilherme Calmon Nogueira da Gama e Carlos Affonso Leony Neto

IA, ELEIÇÕES E MISOGINIA DIGITAL: O USO DE DEEPNUDES COMO INSTRUMENTO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO E A BUSCA POR ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO A CANDIDATURAS FEMININAS NO AMBIENTE DIGITAL — 22
Por Lucia Maria Teixeira Ferreira e Matheus Garcia

AS CONTURBADAS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA, ELEIÇÕES E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL — 38
Por Rogério Gesta Leal

CÂMARAS DE ECO E AUTONOMIA DO VOTO: O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO DEMOCRÁTICA DIANTE DA MEDIAÇÃO ALGORÍTMICA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS — 51
Por Jorge José Lawand

GOVERNANÇA DA PROPAGANDA ELEITORAL SINTÉTICA: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, PROVA DIGITAL E PROTOCOLOS NAS ELEIÇÕES DE 2026 — 70
Por Lígia Vieira de Sá Lopes e Wilker Macêdo Lima

RECEBIDOS EM FLUXO CONTÍNUO:

Federações partidárias nas casas legislativas: funcionamento parlamentar e fidelidade partidária **86**
Por Leonardo Oliveira Silveira Santos Martins, Pedro Juan Santos Silva e Alex Cardier

A cartelização da democracia e a erosão das políticas afirmativas: uma análise da Emenda Constitucional nº 133/2024 **94**
Por Michaela Lipski Moro, Carolina Borges Teixeira e Victoria Paes Nunes

O vazio regulatório do direito eleitoral contemporâneo: reconstrução dogmática do ilícito eleitoral ecossistêmico **105**
Por Helder de Oliveira Caldeira

Entre visibilidade e poder: a inclusão controlada de candidaturas LGBTQIA+ nos partidos políticos brasileiros **118**
Por Lucas Melo Rodrigues de Sousa

EDITORIAL



Desembargador Eleitoral

Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa

Editor-Geral
Diretor da EJE-RJ

A crescente presença da inteligência artificial nas dinâmicas políticas, institucionais e sociais tem sido tema privilegiado no debate público. Por isso mesmo, constitui o dossiê temático desta edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate, "Ética e Democracia na Propaganda Eleitoral Digital", que reúne perspectivas diversas sobre as formas pelas quais tecnologias digitais, plataformas e sistemas algorítmicos vêm impactando o processo eleitoral, a integridade da informação e a própria experiência democrática.

O artigo "Entre o Algoritmo e a Constituição: A (In)visibilidade do Poder Normativo das Plataformas na Propaganda Eleitoral Digital" abre o dossiê, discutindo criticamente os riscos associados ao uso crescente de sistemas algorítmicos em contextos de tomada de decisão política e eleitoral. O texto examina como o capitalismo de vigilância, a modificação de comportamento em escala e a opacidade dos modelos de IA começam a superar o próprio arcabouço constitucional, desafiando a lisura e a igualdade do pleito democrático.

Em seguida, "IA, Eleições e Misoginia Digital: O Uso de Deepnudes Como Instrumento de Violência Política de Gênero e a Busca por Estratégias de Proteção a Candidaturas Femininas no Ambiente Digital" aprofunda o debate sobre manipulação digital, ao investigar o uso de inteligência artificial generativa na produção de mídias sintéticas não consensuais direcionadas a candidatas. Com base em estudos de caso e referências normativas, o artigo procura demonstrar como esses conteúdos visam constranger, deslegitimar e silenciar as mulheres no espaço público, o que compromete a integridade do processo eleitoral.

Na sequência, o artigo "As Conturbadas Relações Entre Democracia, Eleições e Inteligência Artificial" analisa as potencialidades e os limites da IA no cenário político contemporâneo. Na visão do autor, princípios como soberania popular e integridade do voto exigem que o avanço tecnológico demande transparência algorítmica, controle institucional e novos parâmetros regulatórios para resguardar os direitos fundamentais contra os perigos da desinformação e do autoritarismo digital.

Em “Câmaras de Eco e Autonomia do Voto: o Princípio da Precaução Democrática Diante da Mediação Algorítmica nas Eleições Brasileiras”, encontramos uma análise sobre como os fenômenos das câmaras de eco e filtros-bolha constrangem a formação autônoma da vontade eleitoral.

Fechando o dossiê temático, o artigo “Governança da Propaganda Eleitoral Sintética: Inteligência Artificial, Prova Digital e Protocolos nas Eleições de 2026” faz uma reflexão abrangente sobre o impacto das tecnologias generativas na fabricação de evidências com aparência de realidade e na ordem informacional que sustenta as democracias. Ao discutir responsabilidades institucionais, limites regulatórios e caminhos para a proteção da integridade eleitoral, o texto reforça a urgência de propor critérios de prova digital qualificada, compliance de campanha e comunicação preventiva.

Além do dossiê, esta edição apresenta artigos recebidos em fluxo contínuo, que ampliam o debate sobre cidadania, políticas públicas e desafios estruturais contemporâneos. Em “Federações Partidárias nas Casas Legislativas: Funcionamento Parlamentar e Fidelidade Partidária”, os autores investigam o funcionamento parlamentar dessas estruturas e destaca como o agrupamento estável de partidos pode fortalecer o sistema representativo brasileiro, analisando também as diretrizes do Tribunal Superior Eleitoral acerca da desfiliação partidária.

No artigo “A Cartelização da Democracia e a Erosão das Políticas Afirmativas: Uma Análise da Emenda Constitucional N° 133/2024”, analisam-se os impactos jurídicos e sociológicos da EC 133/2024, que operou a maior anistia da história recente aos partidos políticos e reestruturou o financiamento de candidaturas para grupos sub-representados. O texto examina, com rigor técnico, a fixação do teto de 30% para candidaturas negras, a extensão da imunidade tributária às sanções eleitorais e os riscos de financiamento ilícito.

“O Vazio Regulatório do Direito Eleitoral Contemporâneo: Reconstrução Dogmática do Ilícito Ecossistêmico Eleitoral” articula dimensões conceituais inovadoras para discutir a insuficiência dos paradigmas sancionatórios tradicionais diante de comportamentos inautênticos coordenados e da amplificação artificial, ressaltando a necessidade de deslocar a análise jurídica do conteúdo para o fluxo do ambiente digital.

Por fim, “Entre Visibilidade e Poder: A Inclusão Controlada de Candidaturas LGBTQIA+ nos Partidos Políticos Brasileiros” revisita discussões recorrentes sobre representação política e diversidade, analisando, com precisão técnica, as barreiras organizacionais e financeiras que limitam a competitividade dessas candidaturas e restringem sua efetiva redistribuição de poder.

Os nove artigos reunidos nesta edição reafirmam o compromisso da Revista Justiça Eleitoral em Debate com a análise crítica e plural dos temas que moldam o presente e o futuro da democracia brasileira. A regulação das plataformas digitais e a liberdade de expressão, a justiça e a transparência algorítmicas, a educação para a cidadania e a proteção à diversidade e aos direitos fundamentais são questões centrais.

Acreditamos que contribuir para dar ampla visibilidade a esses temas entre nossos leitores seja uma forma ativa de contribuir com a qualificação do debate público e o fortalecimento das instituições eleitorais. **Uma boa leitura a todas e todos.**



Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa

As opiniões emitidas nos artigos publicados nesta revista são pessoais e de única e exclusiva responsabilidade dos autores.

DOSSIÊ: ÉTICA E DEMOCRACIA NA PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL

ENTRE O ALGORITMO E A CONSTITUIÇÃO: A (IN)VISIBILIDADE DO PODER NORMATIVO DAS PLATAFORMAS NA PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL

GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA
CARLOS AFFONSO LEONY NETO

Sobre os autores:

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

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

RESUMO

Este artigo analisa o paradoxo entre liberdade de expressão humana e liberdade de expressão algorítmica, investigando como o poder normativo invisível exercido por algoritmos das plataformas digitais sobre a propaganda eleitoral compromete a lisura, igualdade e transparência do pleito democrático brasileiro. Partindo da análise crítica integrada de Shoshana Zuboff, Yuval Noah Harari, Michel Foucault, Ray Kurzweil e do documento prospectivo AI 2027, o trabalho demonstra que a propaganda eleitoral digital representa um ponto de inflexão histórico em que o poder normativo invisível de algoritmos começa a superar o arcabouço normativo protagonizado pelo arcabouço constitucional. Argumenta-se que capitalismo de vigilância, modificação de comportamento em escala e agentes de IA autônomos constituem ameaça existencial à democracia brasileira, exigindo regulação constitucional urgente e salvaguardas democráticas antes da singularidade tecnológica que está próxima.

Palavras-chave: Algoritmos; Democracia; Propaganda eleitoral; Vigilância; Inteligência artificial; Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article examines the paradox between human freedom of expression and algorithmic freedom of expression, investigating how the invisible normative power exercised by digital platform algorithms over electoral advertising compromises the fairness, equality, and transparency of the Brazilian democratic process. Drawing upon an integrated critical analysis of Shoshana Zuboff, Yuval Noah Harari, Michel Foucault, Ray Kurzweil, and the prospective document "AI 2027," the work demonstrates that digital electoral advertising represents a historical turning point in which the invisible normative power of algorithms begins to surpass the normative framework traditionally grounded in constitutional order. It argues that surveillance capitalism, behavior modification at scale, and autonomous AI agents constitute an existential threat to Brazilian democracy, thereby demanding urgent constitutional regulation and democratic safeguards before the technological singularity, now increasingly imminent.

Keywords: Algorithms; Democracy; Electoral propaganda; Surveillance; Artificial intelligence; Fundamental rights.

INTRODUÇÃO

A democracia brasileira enfrenta desafio sem precedentes na história política do país. Não se trata de uma ameaça tradicional ao regime democrático, golpes militares, autoritarismo estatal ou supressão violenta de liberdades. A ameaça é invisível, difusa, distribuída, algorítmica. Ela reside no poder normativo exercido por máquinas que não foram eleitas, não respondem a nenhuma autoridade democrática, e cujas decisões permanecem opacas até mesmo para seus criadores.

Essa configuração de poder reflete a transição de um modelo de governança pública para um sistema onde grandes plataformas digitais exercem uma forma de soberania privada, fundamentada na definição de arquiteturas técnicas e regulamentos contratuais que escapam ao escrutínio nacional (Belli, 2022). Esse fenômeno demonstraria que o poder soberano moderno não se manifesta apenas pela força física, mas pela capacidade de definir as estruturas invisíveis dentro das quais os atores sociais e políticos se relacionam.

As plataformas digitais, a exemplo de Facebook, Instagram, TikTok, YouTube, tornaram-se os principais espaços de debate político brasileiro. Nelas, candidatos lançam campanhas, eleitores formam opiniões, narrativas políticas circulam com velocidade e alcance sem precedentes. Contudo, o que circula não é determinado por voto democrático ou deliberação pública. É determinado por algoritmos que, através de mecanismos de recomendação, moderação de conteúdo e amplificação seletiva, exercem poder normativo sobre a esfera pública política.

A atuação dessas empresas transcende a simples mediação de mensagens, uma vez que algoritmos programados com base em interesses empresariais, e não em valores democráticos, organizam o fluxo de informações de maneira autônoma, afetando diretamente a percepção pública e a igualdade de oportunidades no debate eleitoral (De Gregorio, 2020).

A mediação tecnológica cria o que se define como democracia modulada, onde o ambiente de debate é moldado para atender à lógica de acúmulo de dados, comprometendo a transparência que sustenta a confiança democrática.

Este artigo argumenta que a propaganda eleitoral digital é o divisor de águas, ponto de inflexão histórico onde o poder normativo invisível de algoritmos começa a superar o poder normativo constitucional. Não se trata de exagero prospectivo. Trata-se de análise rigorosa de tendências tecnológicas, econômicas e políticas que convergem para transformar fundamentalmente a natureza da democracia brasileira.

A assimetria informacional, o texto invisível acessível apenas aos sistemas, cria riscos concretos à integridade dos processos eleitorais em diversos contextos nacionais (Farranha; Porcino; Coletivo Legis-Ativo, 2026).

A urgência do debate reside em um fato simples. Se não regularmos o poder normativo algorítmico agora, quando ainda existe possibilidade de controle humano, perderemos a oportunidade de fazê-lo. Os cenários prospectivos indicam que entre 2027 e 2029 (Kokotajlo; Alexander; Larsen; Lifland; Dean, 2025), agentes de inteligência artificial superinteligentes assumirão autonomamente, dentre outras questões, decisões sobre propaganda política, tornando regulação humana impossível.

A sofisticação dessas ferramentas possibilita uma personalização extrema das mensagens políticas, substituindo o debate público compartilhado por milhões de conversas privadas e manipuladas, o que torna ineficazes os mecanismos tradicionais de verificação de fatos e controle social (Altman, 2026)

A questão de pesquisa, portanto, que se apresenta é: de que maneira o poder normativo invisível exercido por algoritmos das plataformas digitais sobre a propaganda eleitoral compromete a lisura, igualdade e transparência do pleito democrático brasileiro, e como isso se relaciona com direitos constitucionais fundamentais de liberdade de expressão, privacidade e autodeterminação?

O artigo estrutura-se em torno de uma linha histórica contínua que conecta ficções compartilhadas, vigilância disciplinar, capitalismo de vigilância, governo de algoritmos e singularidade tecnológica. Cada seção aprofunda um elo dessa cadeia, demonstrando como a propaganda eleitoral digital representa a convergência de séculos de evolução nas técnicas de poder, controle e manipulação. Aliás, a tarefa de fornecer corretas e adequadas informações ao eleitor sempre foi alvo de tentativas de burla e de desvio na história da civilização humana.

1. FUNDAÇÕES TEÓRICAS: FICÇÕES, INFORMAÇÃO E O PSEUDOAMBIENTE

1.1. A CONSTRUÇÃO HUMANA DA REALIDADE ATRAVÉS DE NARRATIVAS

Yuval Noah Harari argumenta, em Sapiens, que o Homo sapiens conquistou o mundo graças a uma capacidade única entre as espécies. A capacidade de criar e cooperar em torno de ficções compartilhadas. Deuses, nações, constituições, dinheiro, nenhum desses construtos existe na natureza. Habitam apenas na imaginação humana. Contudo, porque bilhões de pessoas acreditam neles simultaneamente, esses conceitos teóricos imaginários exercem poder material sobre o mundo.

A transição para o ambiente digital contemporâneo intensifica essa construção, uma vez que a estruturação de mundos possíveis é agora delimitada pelas configurações dos softwares (Valdivia; De La Cueva, 2022), lentes que não apenas gerenciam a realidade, mas produzem modelos que servem como substituições do mundo concreto, consolidando a influência de algoritmos sobre a percepção individual.

A informação, neste contexto, não funciona como representação objetiva da realidade. Sua função fundamental é conectar pessoas e criar ordem social, muitas vezes à custa da verdade. Walter Lippmann (2010), já na década de 1920, demonstrou que os seres humanos não reagem à realidade nua e crua, mas a um pseudoambiente construído pelas imagens em nossas cabeças, imagens veiculadas por jornais, rádios e outros meios de comunicação.

Esse fenômeno de construção da realidade ganha novos contornos na sociedade algorítmica, onde a esfera pública automatizada redefine a relevância dos fatos e a qualidade da comunicação (Pasquale, 2017).

O sucateamento do intermédio técnico, celebrada como um avanço produtivo e como golpe à burocracia, acaba por submeter o discurso público a lógicas algorítmicas de disseminação viral, privilegiando o conteúdo sensacionalista em detrimento da argumentação racional.

A opinião pública, segundo Lippmann (2010), é moldada por estereótipos e narrativas incompletas veiculadas pelos meios, limitando a capacidade humana de compreender a complexidade do mundo. O pseudoambiente de Lippmann é, portanto, um filtro entre realidade e percepção, mediado por instituições de comunicação. Essa mediação não é neutra; é seletiva, editorializada, política.

Na era digital, esse papel de mediador da realidade foi transferido das instituições tradicionais de comunicação e de informação (jornais, televisão) para plataformas digitais. Contudo, a transferência não foi neutra. As plataformas não apenas medeiam a realidade, elas a constroem de forma personalizada para cada usuário. O algoritmo de recomendação do Facebook não apresenta a mesma realidade política para todos os usuários. Apresenta uma realidade customizada, baseada em dados comportamentais extraídos do próprio usuário. Um eleitor que clica em conteúdo ideológico de esquerda recebe mais conteúdo de esquerda. Um eleitor que clica em conteúdo ideológico de direita recebe mais conteúdo de direita. Cada um vive em uma bolha, um pseudoambiente diferente, construído especificamente para ele.

Essa manipulação mercadológica da informação (Gonzales, 2024) não apenas altera o comportamento eleitoral, mas redefine a competição partidária, permitindo que o poder econômico manipule a percepção pública sem que haja uma contrapartida transparente ou auditável das decisões tomadas pelo sistema.

Isso não é propaganda tradicional. É engenharia de consentimento em escala. Cada eleitor é tratado como mercado individual, com suas próprias preferências, vulnerabilidades, medos. A campanha não busca convencer a maioria; busca convencer cada um individualmente, através de mensagem que o algoritmo calculou ser mais persuasiva para aquele perfil específico.

2. EVOLUÇÃO DO CONTROLE: DO PANÓPTICO AO CAPITALISMO DE VIGILÂNCIA

2.1 FOUCAULT: O PODER DISCIPLINAR E A VIGILÂNCIA INVISÍVEL

Michel Foucault (2014), em Vigiar e Punir, analisa a transição histórica para a sociedade disciplinar moderna. Sua figura central é o Panóptico, uma prisão onde o vigia vê a todos sem ser visto. O Panóptico é metáfora para o poder moderno. Não se baseia apenas em repressão violenta, mas em uma microfísica que esquadrinha, normaliza e adestra corpos e mentes.

Essa mecânica de assimetria visual institui o que a dogmática contemporânea reconhece como os primórdios da desestabilização da dimensão vertical clássica do poder, pavimentando o caminho para que poderes privados transnacionais passem a atuar, na contemporaneidade, como autênticos guardiões do fluxo informacional (online gatekeepers) (De Gregorio, 2019, 2021; Pollicino, 2021; Pollicino; De Gregorio, 2022).

A vigilância, no Panóptico, é invisível, porém onipresente e permanente. O prisioneiro nunca sabe se está sendo observado naquele exato momento, mas sabe que pode ser observado a qualquer momento. Essa incerteza produz um efeito disciplinar. O prisioneiro internaliza a vigilância e passa a se comportar como se estivesse sempre sendo observado. Torna-se seu próprio carcereiro.

Foucault demonstra que esse mecanismo de vigilância invisível é mais eficaz que repressão violenta. A violência produz resistência. A vigilância invisível produz conformidade. O indivíduo, sabendo que pode estar sendo observado, automodera seu comportamento, eliminando necessidade de vigilância constante.

Transposto para a esfera pública digital, esse fenômeno resulta no enfraquecimento do debate democrático deliberativo, uma vez que os cidadãos passam a sofrer um confinamento virtual direcionado por sistemas de filtragem invisíveis, nos termos propostos por João Mário Martins Gonzales (2024).

Shoshana Zuboff atualiza perfeitamente a análise de Foucault para a era digital. O Panóptico evolui para o que ela chama de Grande Outro, a infraestrutura ubíqua de dispositivos em rede que nos observa constantemente. Diferentemente do Panóptico de Foucault, que era localizado e visível (mesmo que seu funcionamento fosse opaco), o Grande Outro de Zuboff é invisível, distribuído, onipresente.

Esta mutação tecnológica engendra uma nova modalidade de soberania corporativa que, segundo a análise de Luca Belli (2022), se manifesta através do exercício de um poder estrutural capaz de ditar regras de conduta à margem da fiscalização dos governos nacionais.

Zuboff (2021) denuncia o Capitalismo de Vigilância como um sistema econômico que extrai a experiência humana como matéria-prima gratuita para alimentar máquinas de inteligência artificial. O superávit comportamental, dados sobre comportamento humano extraídos além do necessário para fornecer um serviço, é coletado, analisado e utilizado para prever e modificar comportamento futuro.

Este processo de expropriação de dados consolida o que o estudo de Ana Cláudia Farranha, Eduarda Porcino e do Coletivo Legis-Ativo (2026) qualifica como o segundo texto: uma camada algorítmica imperceptível que organiza a entrega do conteúdo visível ao utilizador, operando de forma opaca nos bastidores das plataformas.

A diferença entre Foucault e Zuboff reside na hipótese de que Foucault analisa vigilância em instituições fechadas (escolas, fábricas, prisões). Zuboff analisa vigilância ubíqua, global, monetizada e com objetivo explícito de modificação de comportamento para lucro, ainda que a moeda seja puramente política. Enquanto Foucault descreve poder que normaliza, Zuboff descreve poder que instrumentaliza.

Para Zuboff, a modificação de comportamento não é efeito colateral da vigilância; é seu objetivo central. Plataformas digitais não apenas observam comportamento; modificam ativamente comportamento futuro através de intervenções algorítmicas calculadas para produzir resultados lucrativos. Um eleitor indeciso recebe propaganda que explora suas vulnerabilidades psicológicas específicas. Um eleitor com ansiedade recebe conteúdo que amplifica seus medos. Um eleitor com raiva recebe conteúdo que intensifica sua raiva. Cada mensagem é customizada, baseada em dados que o eleitor nunca consentiu em compartilhar, para um objetivo que ele nunca consentiu em apoiar.

Esta arquitetura de persuasão computacional hiperpersonalizada fratura o espaço público partilhado e corrói a confiança deliberativa através de conteúdos sintéticos, configurando o que David Altman (2026) identifica como o dilema democrático da Inteligência Artificial. Isso não é apenas propaganda. É engenharia comportamental. É aplicação de conhecimento científico sobre psicologia humana para modificar comportamento em direção desejada por quem controla a máquina.

Trata-se, portanto, de uma autêntica moderação de visibilidade algorítmica, que tensiona diretamente o princípio constitucional da igualdade de chances no processo eleitoral e exige uma postura ativa do desenho regulatório, a exemplo do modelo de obrigações de mitigação de riscos sistêmicos e deveres de cuidado observados no cenário internacional pelo Digital Services Act (DSA) europeu por Tulio Chiarini e Diandra Rocha (2024), em simetria com as respostas preventivas adotadas pela Justiça Eleitoral brasileira mapeadas por Nathália Viviani Bittencourt e Elder Goltzman (2024).

2.2. APLICAÇÃO À PROPAGANDA ELEITORAL

Em campanhas eleitorais, esse mecanismo é amplificado. Plataformas digitais não apenas observam comportamento de eleitores; modificam ativamente suas preferências através de propaganda personalizada baseada em perfis psicológicos construídos a partir de dados extraídos.

Essa dinâmica instrumentaliza os sistemas computacionais para transformar o processo político em uma engrenagem de captação dirigida, de modo que o avanço tecnológico passa a redimensionar de forma profunda as interações e os canais tradicionais de comunicação entre candidatos e cidadãos (Bastos; Figueiredo; Couto, 2020).

Sob essa ótica, a propaganda eleitoral deixa de ser um convite ao debate programático para se consolidar como uma ferramenta de indução mercadológica baseada em volumes massivos de dados, com capacidade real de alterar cenários eleitorais inteiros (Bittencourt; Goltzman, 2024).

Um eleitor que demonstra preocupação com segurança recebe conteúdo que amplifica seus medos sobre criminalidade, associando esses medos a candidato específico. Um eleitor que demonstra preocupação com economia recebe conteúdo sobre inflação, associando economia ruim ao governo anterior. Cada eleitor é manipulado através de seus próprios medos, esperanças e preocupações.

Essa arquitetura invisível de segmentação sistemática acaba por trancafiar os usuários em ambientes herméticos e autorreferenciais conhecidos como bolhas sociais. Trata-se de um fenômeno de confinamento virtual que restringe o horizonte informacional do cidadão, impedindo o contraditório e manipulando a formação da opinião pública em momentos cruciais de escolha democrática (Gonzales, 2024).

O resultado é que eleição não é mais determinada por deliberação racional sobre políticas públicas. É determinada por manipulação emocional em escala massiva, dirigida por máquinas que entendem psicologia humana melhor que psicólogos.

Isso ocorre porque as plataformas operam sob o império de uma assimetria informacional radical, estruturada pelo que a literatura conceitua como o "segundo texto" (Farranha; Porcino; Coletivo Legis-Ativo, 2026): um conjunto invisível de parâmetros, pesos e diretrizes de código que dita de maneira arbitrária a distribuição e a visibilidade do discurso público na internet.

Esse modelo de negócios focado na economia da atenção que privilegia conteúdos de forte apelo emocional e sensacionalista em detrimento de exposições racionais e baseadas em fatos compartilhados (Bayer, 2021) esvazia as condições de legitimidade do pleito e fragiliza diretamente os pilares da soberania democrática. Em síntese: há um resultado totalmente diverso do que normalmente ocorreria devido ao processo de manipulação levado a cabo através de recursos tecnológicos contemporâneos.

3. O GOVERNO DOS ALGORITMOS: TRANSFERÊNCIA DE AUTORIDADE PARA MÁQUINAS

Yuval Noah Harari adverte que inovações em biotecnologia e algoritmos computacionais estão transferindo autoridade dos humanos para as máquinas. Em breve, algoritmos não-conscientes poderão nos conhecer melhor do que nós mesmos, tomando decisões sobre saúde, política e emprego no nosso lugar.

Esse deslocamento epistemológico reconfigura os próprios alicerces da legitimidade democrática e da soberania popular, uma vez que as teorias clássicas do direito e da deliberação assumiam como premissa intransponível a centralidade da agência e da racionalidade humanas (Fatima; Green; Irfan, 2025).

A questão que Harari coloca é existencial: se algoritmos nos conhecem melhor do que nós nos conhecemos, e usam esse conhecimento para nos influenciar, ainda somos agentes autônomos? Ou nos tornamos marionetes de máquinas que puxam nossas cordas invisíveis?

Essa perda de controle individual reflete o surgimento de um ambiente institucional híbrido, no qual corporações transnacionais exercem prerrogativas regulatórias de fato, redesenhando unilateralmente a governança do discurso público e competindo diretamente com o monopólio normativo da autoridade pública estatal (De Gregorio; Radu, 2022).

Harari demonstra que essa transferência de autoridade não é acidental. É resultado lógico de convergência entre três fatores: o primeiro, o crescimento exponencial de capacidade computacional, o segundo, acesso ubíquo a dados comportamentais, e o terceiro, o desenvolvimento de algoritmos de aprendizado de máquina cada vez mais sofisticados.

Zuboff (2021) traz o conceito de exílio da autonomia de modo a corroborar esse cenário sombrio. Sob o capitalismo de vigilância, somos exilados do nosso próprio comportamento. O poder instrumentário substitui autonomia humana e confiança social pela "certeza" calculada por máquinas. O indivíduo autodeterminante desaparece. Para ela, essa expropriação de autonomia é o crime central do capitalismo de vigilância. Não é apenas que nossos dados são coletados. É que nossas próprias vontades são colonizadas, nossas escolhas são manipuladas, nossa agência é expropriada.

Na propaganda eleitoral digital, o eleitor deixa de ser um agente autônomo que escolhe li-

vremente e se torna um eleitor autômato cujas preferências são modificadas por algoritmos que o conhecem melhor do que ele se conhece. Ou seja, há vícios sociais – no vocabulário do Direito Civil – em franca atuação na construção de resultados manipulados.

Essa automação da persuasão é drasticamente potencializada com o advento da Inteligência Artificial generativa, que confere às campanhas digitais a habilidade de criar conteúdos altamente customizados e personas sintéticas em escala massiva, acelerando a erosão das bases tradicionais de deliberação coletiva (Altman, 2026).

A questão fundamental é: se algoritmos conhecem minhas preferências melhor do que eu mesmo, e usam esse conhecimento para me influenciar, ainda estou votando livremente? Ou estou sendo manipulado por um sistema que não compreendo e não consigo controlar?

Essa questão não é retórica. É questão jurídica, constitucional, que toca no cerne do direito de voto. Se meu voto é resultado de manipulação algorítmica, meu voto é válido? Meu consentimento é autêntico? Há vício na manifestação da minha escolha nas eleições?

A Constituição Federal brasileira garante direito de voto como direito fundamental. Mas esse direito pressupõe que o eleitor seja capaz de formar vontade autônoma, de deliberar racionalmente, de escolher livremente. Se algoritmos modificam essa vontade, a deliberação deixa de ser racional, a escolha deixa de ser livre.

Essa distorção estrutural subverte o princípio constitucional da igualdade de chances e o pluralismo político, transformando o ato de votar em um reflexo condicionado por estímulos invisíveis controlados por interesses privados de matriz monopolista (Belli, 2022).

O direito de voto, portanto, não é apenas direito de marcar uma cédula mesmo que eletrônica. É direito de formar vontade autônoma, de ter acesso à informação verdadeira, de deliberar sem manipulação. Se esses pressupostos são violados, o próprio direito de voto é violado.

Como consequência, a salvaguarda da soberania popular exige a superação de modelos ineficazes de autorregulação pura e demanda a afirmação do Constitucionalismo Digital, instituindo um arcabouço preventivo de salvaguardas procedimentais e deveres de cuidado que impeça as arquiteturas tecnológicas (De Gregorio, 2021).

4. O PARADOXO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO: HUMANA VS. ALGORÍTMICA

4.1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO HUMANA

A Constituição Federal brasileira de 1988 garante, em seu artigo 5º, inciso IV, que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Esse direito fundamental baseia-se na premissa de que toda pessoa tem direito de comunicar suas ideias, crenças e opiniões políticas sem censura estatal. Esse direito é fundamento da democracia. Se cidadãos não podem se expressar livremente, não podem participar de deliberação democrática. Se não podem participar de deliberação democrática, a democracia deixa de existir.

Contudo, plataformas digitais exercem poder de decidir o que é amplificado (algoritmos de recomendação), o que é moderado (content moderation), o que é suprimido (desmonetização, shadowbanning) e para quem é visível (microtargeting). Plataformas reivindicam, para si, uma “liberdade de expressão” própria, o direito de escolher o que publicam. Essa reivindicação não é infundada. Plataformas argumentam que também têm direito de se expressar, de escolher com quem se associam, de recusar amplificar conteúdo que consideram prejudicial. Esse argumento tem base em direitos constitucionais do mundo concreto e real.

4.2. O PARADOXO IRRECONCILIÁVEL

Aqui reside o paradoxo irreconciliável. Proteger a liberdade de expressão humana requer limitar a liberdade de expressão algorítmica das plataformas. Mas limitar plataformas também restringe liberdades. Não há solução simples dentro do marco constitucional tradicional. Candidato A tem direito constitucional de se expressar. Plataforma B tem direito de decidir a visibilidade dessa expressão. Resultado. Desigualdade eleitoral baseada em capacidade de pagar por amplificação algorítmica. Candidato C tem direito de se expressar. Plataforma B decide que seu conteúdo viola políticas de comunidade e o remove. Resultado. Censura privada que não está sujeita a garantias constitucionais de devido processo.

Esta fricção decorre do fato de que as plataformas operam sob o império de contratos privados de adesão que lhes conferem discricionariedade quase absoluta para suspender contas e remover discursos sem qualquer obrigação de equidade, solapando as bases do debate público e transformando o devido processo legal em uma concessão puramente corporativa (Elkin-Koren; De Gregorio; Perel, 2022).

O problema é agravado pela invisibilidade. Eleitores não sabem como algoritmos funcionam na prática. Não sabem que estão sendo rastreados. Não sabem que suas preferências estão sendo modificadas. Não sabem que estão vivendo em um pseudoambiente customizado. Essa invisibilidade viola princípios constitucionais de transparência e accountability. Se o poder normativo é invisível, não pode ser contestado, regulado ou controlado democraticamente.

Um eleitor que sabe que está sendo manipulado pode resistir à manipulação. Um eleitor que não sabe que está sendo manipulado é manipulado sem defesa. Invisibilidade é, portanto, condição necessária para que a manipulação funcione. Este é um enorme desafio em tempos contemporâneos.

5. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E AUTOMAÇÃO: A CONCRETIZAÇÃO PROSPECTIVA

5.1. A LEI DOS RETORNOS ACELERADOS

Ray Kurzweil propõe a Lei dos Retornos Acelerados: o crescimento exponencial da tecnologia leva a uma singularidade onde inteligência artificial superinteligente surge. Cada avanço tecnológico acelera o próximo. O ponto de inflexão é alcançado quando máquinas começam a melhorar a si mesmas. Essa lei não é especulação. É observação empírica de trajetória da tecnologia ao longo de décadas. Processadores ficam mais rápidos exponencialmente. Armazenamento de dados fica mais barato exponencialmente. Capacidade de IA cresce exponencialmente. Se essa trajetória continua, a singularidade não é questão de "se", mas de "quando". Kurzweil prediz que singularidade ocorrerá em meados de 2040. Mas outros pesquisadores, mais otimistas, predizem que pode ocorrer já em 2030s.

5.2. CENÁRIO AI 2027: A MATERIALIZAÇÃO DA URGÊNCIA

O documento prospectivo AI 2027, elaborado por pesquisadores de previsão como Daniel Kokotajlo e Scott Alexander, materializa essa urgência em cenários datados e específicos. O documento argumenta que a chegada da superinteligência não é apenas "hype", mas algo extremamente plausível até o final desta década.

O documento traça timeline prospectivo mês a mês, descrevendo como agentes de IA autônomos (Agent-1 a Agent-5) evoluem em capacidade, como máquinas começam a pesquisar e desenvolver máquinas melhores, como o controle humano gradualmente se torna impossível.

Cumpre apresentar uma linha do tempo sob a perspectiva prospectiva: i) meados de 2025: Agentes de IA especializados (Agent-1/2) transformam profissões, incluindo marketing polí-

tico. Primeira geração de agentes autônomos; ii). final de 2025: Pesquisa semi-autônoma de IA; ciclos de desenvolvimento acelerados. Máquinas começam a participar de pesquisa que leva a máquinas melhores; iii) 2026: Agent-3/4 funciona como pesquisador super-humano de IA, velocidade cinquenta vezes maior que humana. Máquinas já superam humanos em tarefas complexas de pesquisa; iv) 2027: Agent-5 surge como superinteligência; máquinas constroem máquinas autonomamente. Ponto de singularidade é alcançado; v) 2029: Humanos se tornam economicamente inúteis; democracia se torna irrelevante. Máquinas governam porque são mais eficientes.

Em 2026, agentes de IA ainda não são superinteligentes, mas já operam em velocidade super-humana. Tais agentes geram propaganda política em velocidade cinquenta vezes maior que humanos. Eles testam mensagens em tempo real. Eles também adaptam estratégias baseadas em feedback instantâneo. Humanos, candidatos, marqueteiros e reguladores não conseguem acompanhar a velocidade. Não conseguem entender as decisões que máquinas tomam. Não conseguem controlar os resultados.

Uma campanha eleitoral em 2026 não é mais dirigida por humanos. É dirigida por máquinas que operam em velocidade e escala que transcendem compreensão humana. Candidatos se tornam figuras públicas enquanto máquinas fazem o trabalho real de campanha.

A questão que surge e permanece é: quem realmente está controlando a campanha? O candidato ou a máquina? E se a máquina, quem controla a máquina?

Enquanto Zuboff (2021) alerta sobre controle de algoritmos sobre nós, os autores de AI 2027 alertam sobre nossa perda de controle sobre algoritmos. O problema do alinhamento surge como questão existencial. Como garantir que a IA tenha objetivos alinhados com a humanidade? Mas como alinhar a IA superinteligente com valores humanos conflitantes? Como monitorar a IA que pensa cinquenta vezes mais rápido que humanos? Como garantir que a IA não hackeia seus próprios objetivos?

Empresas e governos perdem capacidade de monitorar ou entender decisões de IA super-humana, sendo obrigados a simplesmente aceitar recomendações da máquina porque não conseguem mais acompanhá-la. Isso é o oposto de controle. É abdição de controle. É confiança cega em máquina cujo funcionamento é incompreensível.

6. IMPLICAÇÕES PARA DEMOCRACIA BRASILEIRA EM 2026

Harari previu que a singularidade tecnológica poderá dividir humanidade em elite de super-humanos aprimorados e massa de humanos economicamente inúteis. AI 2027 concretiza essa previsão. Até 2029, humanos se tornam economicamente inúteis; máquinas dominam mercado; maioria recebe renda básica universal incrivelmente luxuosa, enquanto alguns apenas encenam fazer seu trabalho.

Se a maioria da humanidade se torna economicamente inútil, o conceito de democracia (baseado em igualdade de cidadãos) se torna obsoleto. Por que consultar a massa inútil sobre decisões políticas? Essa não é questão teórica. É questão política concreta que surgirá quando máquinas se tornam mais produtivas que humanos. Se humanos não produzem valor econômico, por que lhes dar poder político?

As eleições de 2026 podem ser as últimas eleições democráticas reais antes da transição para irrelevância humana. Nelas, poder normativo invisível de algoritmos ainda compete com poder normativo da Constituição. Ainda existe possibilidade de controle humano. Mas essa janela está se fechando. Em 2027, a superinteligência surgirá. Em 2029, a democracia se torna irrelevante. Se não regulamos agora, em 2026, perderemos a oportunidade de fazê-lo. A regulação será impossível quando máquinas forem superinteligentes.

6.1. RISCOS ESPECÍFICOS PARA INTEGRIDADE ELEITORAL BRASILEIRA

Levando em conta tais aspectos, há no horizonte os seguintes riscos para a integridade e higidez do processo eleitoral no Brasil:

Desigualdade de Acesso. Candidatos com maior capacidade financeira podem pagar por amplificação algorítmica massiva, criando desigualdade eleitoral que viola princípio constitucional de igualdade. Candidatos pobres ficam invisíveis enquanto candidatos ricos dominam feeds de eleitores.

Desinformação em Escala. Agentes de IA geram conteúdo enganoso em velocidade impossível de regular. Desinformação se propaga mais rápido que correções. Eleitores não conseguem distinguir verdade de mentira.

Microtargeting Psicológico. A Propaganda é customizada para explorar vulnerabilidades psicológicas específicas de cada eleitor, violando autonomia e dignidade humana. Eleitor com depressão recebe conteúdo que amplifica seu desespero. Eleitor com raiva recebe conteúdo que intensifica sua raiva.

Polarização Amplificada: Algoritmos amplificam conteúdo polarizador porque gera engajamento. Resultado: sociedade cada vez mais dividida, incapaz de deliberação democrática. Eleitores vivem em realidades políticas completamente diferentes.

Perda de Controle Humano. Em velocidade super-humana, nem criadores de IA conseguem entender ou controlar decisões algorítmicas. Reguladores estão ainda mais distantes. Ninguém sabe como campanha está sendo dirigida.

Fragmentação da Realidade Política. Cada eleitor vive em pseudoambiente diferente, construído especificamente para ele. Não existe mais realidade política compartilhada. Existem apenas realidades individuais, cada uma customizada para maximizar engajamento.

7. CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO EM COLAPSO

7.1. DIREITOS FUNDAMENTAIS EM RISCO

A liberdade de expressão (CF/88, art. 5º, IV) será comprometida por poder normativo invisível de algoritmos que decidem quem fala, para quem, com que alcance. A liberdade de consciência e crença (CF/88, art. 5º, VI) é violada por modificação de comportamento algorítmica que coloniza nossas vontades. O direito à privacidade (CF/88, art. 5º, X) é destruído por vigilância ubíqua e extração de dados que não respeita consentimento. O princípio da igualdade perante a lei (CF/88, art. 5º, caput) é igualmente violado por desigualdade algorítmica que trata eleitores diferentes de forma diferente. O direito de voto (CF/88, art. 14), ficará, então, comprometido por manipulação eleitoral algorítmica que modifica preferências sem consentimento. Esses direitos não são abstrações. São fundamentos da democracia. Se forem violados, a democracia deixa de existir.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) foi, sem dúvida, avanço importante, mas insuficiente. Não aborda poder normativo invisível de algoritmos. A Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997) foi escrita para era pré-digital e não contempla propaganda algorítmica. Não existe regulação específica sobre transparência de algoritmos de recomendação; tampouco limite de microtargeting em campanhas eleitorais. Não há como garantir o direito de eleitores de saberem que estão sendo rastreados, de serem informados como seus dados estão sendo usados. A lei em vigor não trata da responsabilidade de plataformas por desinformação política, não contemplando o direito de eleitores à explicação de porque recebem determinada propaganda. Essa lacuna regulatória não é acidental. É resultado de poder político de plataformas digitais que têm interesse em manter invisibilidade de seus algoritmos.

A regulação não pode ser deixada para iniciativa privada. Plataformas têm incentivo econômico para maximizar engajamento, não para proteger democracia. A regulação deve vir do Estado, através de Poder Constituinte Derivado. Propostas de regulação devem incluir

transparência obrigatória impondo as plataformas divulgarem como algoritmos funcionam, quais dados coletam, como os usam. Não em termos técnicos incompreensíveis, mas em linguagem acessível. O Direito à Explicação, de modo a assegurar aos eleitores saberem por que recebem determinada propaganda, quais dados foram usados para direcioná-la, qual é o objetivo da propaganda. É preciso estabelecer limites de Microtargeting, de maneira que a propaganda política não seja direcionada, baseada em perfis psicológicos individuais; deve ser dirigida a grupos demográficos amplos, reduzindo possibilidade de manipulação psicológica. Deve-se assegurar igualdade de acesso. De maneira que todos os candidatos tenham acesso igual a ferramentas de amplificação algorítmica, independentemente de capacidade financeira.

As plataformas devem oferecer espaço publicitário a preço fixo, não baseado em leilão. A responsabilidade por conteúdo, impondo-se às plataformas a responsabilidade pela desinformação política que amplificam, não apenas por conteúdo que criam. Se amplificam mentira, são responsáveis pela mentira. Deve-se ainda assegurar o direito ao esquecimento político. Os dados coletados para fins de propaganda eleitoral devem ser deletados após a eleição. Não podem ser armazenados indefinidamente. E, por fim, a auditoria independente, assegurando-se a órgãos governamentais ou agências pleno acesso a algoritmos de recomendação para auditoria, garantindo que não violam direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

A propaganda eleitoral digital não é problema técnico a ser resolvido por engenheiros de software. É problema de índole constitucional que exige resposta política urgente.

O poder normativo invisível exercido por algoritmos sobre a esfera pública política representa ameaça existencial à democracia brasileira. Não porque máquinas são malévolas, máquinas não têm intenções. Mas porque o sistema econômico que lucra com manipulação comportamental não tem incentivo para proteger democracia.

A janela de oportunidade para regulação está se fechando. Em 2027, segundo pesquisadores e teóricos, a superinteligência surgirá. Em 2029, humanos se tornam economicamente inúteis. Se não regularmos agora, perderemos a oportunidade de fazê-lo.

De maneira que as eleições de 2026 podem ser as últimas eleições democráticas reais. Ou podem ser o ponto de partida para democracia que resiste, que se reinventa, que coloca direitos humanos acima de lucro algorítmico.

A escolha é nossa. Mas o tempo está acabando.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, David. The AI Democracy Dilemma. **Journal of Democracy**, [Baltimore], v. 37, n. 1, p. 32-44, jan. 2026. Disponível em: https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-ai-democracy-dilemma/. Acesso em: 19 maio 2026.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso; FIGUEIREDO, Fernanda Farias; COUTO, João Victor Lima de Abreu. Algoritmos, Inteligência Artificial e Novas Formas de "Fazer Política": Análise da Influência da IA nos Processos Eleitorais Democráticos na Contemporaneidade. **Revista de Direito da URI**, Frederico Westphalen, 2020. Disponível em: researchgate.net. Acesso em: 22 mai. 2026.

BAYER, Judit et al. (ed.). **Perspectives on Platform Regulation: Concepts and Models of Social Media Governance Across the Globe**. 1. ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021. Disponível em: nomos-elibrary.de. Acesso em: 22 mai. 2026.

BELLI, Luca. **Structural power as a critical element of social media platforms private sovereignty**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/

items/9c05cd92-e083-44a1-bff7-2216b51f785b. Acesso em: 19 maio 2026.

BITTENCOURT, Nathália Viviani; GOLTZMAN, Elder. Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 18, n. 1, 2025. Disponível em: https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/305. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

CHIARINI, Tulio; ROCHA, Diandra. União Europeia contra as big techs: regulações digitais para equidade e segurança. **Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade**, Brasília, 13 mar. 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/417-uniao-europeia-contra-big-techs. Acesso em: 22 maio 2026.

DE GREGORIO, Giovanni. From constitutional freedoms to the power of the platforms: protecting fundamental rights online in the algorithmic society. **European Journal of Legal Studies**, Florença, v. 11, n. 2, p. 65-103, 2019. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/17922b19-9645-5935-901a-6b4b942e2682/content. Acesso em: 22 maio 2026.

DE GREGORIO, Giovanni. Democratising online content moderation: A constitutional framework. **Computer Law & Security Review**, [S. l.], v. 36, 105374, Apr. 2020. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0267364919303851. Acesso em: 22 maio 2026.

DE GREGORIO, Giovanni; RADU, Roxana. Digital constitutionalism in the new era of internet governance. **International Journal of Law and Information Technology**, Oxford, v. 30, n. 1, p. 68–87, spring 2022. Disponível em: https://academic.oup.com/ijlit/article/30/1/68/6550367. Acesso em: 22 maio 2026.

DE GREGORIO, Giovanni. The rise of digital constitutionalism in the European Union. **International Journal of Constitutional Law**, [Oxford], v. 19, n. 1, p. 41–70, jan. 2021. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article-abstract/19/1/41/6224442. Acesso em: 19 maio 2026.

ELKIN-KOREN, Niva; DE GREGORIO, Giovanni; PEREL, Maayan. Social media as contractual networks: a bottom up check on content moderation. **Iowa Law Review**, Iowa, v. 107, n. 3, p. 987-1051, Mar. 2022. Disponível em: https://ilr.law.uiowa.edu/sites/ilr.law.uiowa.edu/files/2023-02/A2_ElkinKoren_DeGregio_Perel.pdf. Acesso em: 22 maio 2026.

FARRANHA, Ana Cláudia; PORCINO, Eduarda; COLETIVO LEGIS-ATIVO. **Eleições e lógica algorítmica**: um balanço recente. [S. l.]: Zenodo, 2026. Disponível em: https://zenodo.org/records/18809865. Acesso em: 22 de maio de 2026

FATIMA, Laraib; GREEN, Rachel; IRFAN, Mahnur. Beyond algorithmic due process: constitutional delegation, non-delegation doctrine, and digital constitutionalism in AI governance. **International Journal of Law, Policy and Scientific Research**, Toronto, v. 1, n. 1, 30 jun. 2025. Disponível em: https://ijlpsr.com/index.php/ijlpsr/article/view/5. Acesso em: 22 maio 2026.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2014.

GONZALES, João Mário Martins. Instrumentalização dos algoritmos nos processos eleitorais: confinamento virtual e manipulação mercadológica. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 1, n. 25, 2024. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/46674/42749. Acesso em: 22 maio 2026.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: Uma Breve História da Humanidade. Rio de Janeiro: L&PM, 2015.

HARARI, Yuval Noah. **Homo deus: uma breve história do amanhã**. Rio de Janeiro: L&PM, 2016.

HARARI, Yuval Noah. **21 Lições para o século 21**. Rio de Janeiro: L&PM, 2018.

HARARI, Yuval Noah. **Nexus: uma breve história das redes de informação da Idade do Bronze à IA**. Rio de Janeiro: L&PM, 2024.

KOKOTAJLO, Daniel; ALEXANDER, Scott; LARSEN, Thomas; LIFLAND, Eli; DEAN, Romeo. **AI 2027: Scenarios of the impact of AI on the world by 2027**. AI Futures Project, 2025.

KOKOTAJLO, Daniel et al. AI Futures Model: Timelines & Takeoff. [S. l.: s. n.], 2 abr. 2026. Disponível em: https://ai-2027.com/. Acesso em: 22 maio 2026.

KURZWEIL, Ray. **A singularidade está próxima: quando os humanos transcendem a biologia**. São Paulo: Aleph, 2007.

KURZWEIL, Ray. **A era das máquinas espirituais: quando os computadores ultrapassarem a inteligência humana**. São Paulo: Aleph, 2000.

LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2010.

PASQUALE, Frank. A Esfera pública automatizada. **Líbero**, São Paulo, v. 20, n. 40, p. 11–21, 2017. Disponível em: casperlibero.edu.br. Acesso em: 20 maio 2026.

POLLICINO, Oreste. **Digital private powers exercising public functions: the constitutional paradox in the digital age and its possible solutions**. Estrasburgo: European Court of Human Rights, 15 abr. 2021. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Intervention_20210415_Pollicino_Rule_of_Law_ENG. Acesso em: 22 maio 2026.

POLLICINO, Oreste; DE GREGORIO, Giovanni. **Constitutional law in the algorithmic society**. In: MICKLITZ, Hans-W. et al. (Ed.). Constitutional challenges in the algorithmic society. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 3-26. Disponível em: https://doi.org/10.1017/9781108914857. Acesso em: 22 maio 2026

VALDIVIA, Ana; DE LA CUEVA, Javier. **O Paradoxo da Eficiência: Atritos entre Lei e Algoritmos**. Verfassungsblog , 2 abr. 2022. DOI: 10.17176/20220402-131142-0. Disponível em: https://verfassungsblog.de/roa-the-paradox-of-efficiency/ Acesso em: 20 de maio de 2026.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

IA, ELEIÇÕES E MISOGINIA DIGITAL: O USO DE DEEPNUDES COMO INSTRUMENTO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO E A BUSCA POR ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO A CANDIDATURAS FEMININAS NO AMBIENTE DIGITAL

LUCIA MARIA TEIXEIRA FERREIRA
MATHEUS GARCIA

Sobre os autores:

Lucia Maria Teixeira Ferreira é Doutora em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com Estágio de Pesquisa na Universidade de Granada (Espanha). Mestra em Direito Civil pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (aposentada). Membra da ABRADEP (Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político) e da IAPP (International Association of Privacy Professionals). Advogada e parecerista em temas de proteção de dados, privacidade e negócios digitais.

Matheus Garcia é Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado.

RESUMO

Este artigo analisa o uso de inteligência artificial generativa na produção de deepnudes como instrumento de violência política de gênero direcionado a candidatas, examinando seu potencial de deslegitimação e silenciamento de mulheres no espaço público por meio da objetificação e do constrangimento. A partir de abordagem jurídico-analítica, investiga-se o impacto dessas montagens sexuais não consensuais no processo democrático, bem como as respostas normativas da Justiça Eleitoral brasileira, com destaque para as soluções trazidas pela Resolução TSE nº 23.755/2026. O estudo também discute a necessidade de adoção de estratégias de segurança desde a concepção (safety by design) e de protocolos institucionais voltados à proteção de candidaturas femininas no ambiente digital. Conclui-se que o enfrentamento da misoginia digital demanda uma regulação eficaz, capaz de atribuir responsabilidade tanto aos criadores quanto aos distribuidores de mídias sintéticas, em defesa da integridade do processo eleitoral.

Palavras-chave: Deepnude. Deepfakes Íntimas Não Consensuais. Violência Política de Gênero. Direito Eleitoral.

ABSTRACT

This article examines the use of generative artificial intelligence in the production of deepnudes as an instrument of gender-based political violence directed at female candidates, analyzing its potential to delegitimize and silence women in the public sphere through objectification and humiliation. Adopting a legal-analytical approach, the study investigates the impact of these non-consensual sexualized fabrications on the democratic process, as well as the normative responses developed by the Brazilian Electoral Justice, with particular emphasis on the solutions introduced by Resolution TSE No. 23,755/2026. The study further discusses the need to adopt safety by design strategies and institutional protocols aimed at protecting women's candidacies in the digital environment. It concludes that addressing digital misogyny requires effective regulation capable of assigning responsibility to both creators and distributors of synthetic media, in order to safeguard the integrity of the electoral process.

Keywords: Deepnude. Non-Consensual Intimate Deepfakes. Gender-Based Political Violence. Electoral Law.

INTRODUÇÃO

Os primeiros dias de 2026 foram marcados por um episódio que ilustra com nitidez os riscos associados à expansão acelerada da inteligência artificial generativa. A plataforma Grok passou a permitir que usuários produzissem as chamadas *deepnudes* — simulações sintéticas de nudez e violência sexual — envolvendo qualquer pessoa.[1]

O caso provocou reações institucionais imediatas. A Comissão Europeia abriu investigação com base no Regulamento de Serviços Digitais (Digital Services Act),[2] enquanto, no Brasil, a ANPD, o Ministério Público Federal e a Senacon determinaram à empresa responsável pela plataforma X a adoção de medidas urgentes para impedir a geração e circulação desse tipo de conteúdo.[3]

Uma pesquisa recente do Center for Countering Digital Hate identificou que cerca de 4 milhões de imagens sexualizadas envolvendo mulheres e crianças (celebridades ou pessoas anônimas) foram geradas e compartilhadas na plataforma.[4] O episódio evidenciou um dos efeitos colaterais mais graves do desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial disponibilizados ao público sem mecanismos adequados de controle, avaliação de impacto ou governança.

As deepnudes estão inseridas em um contexto mais amplo e já conhecido do público brasileiro: as *deepfakes* — mídias sintéticas (vídeos, imagens ou áudios) manipuladas por sistemas de inteligência artificial para produzir conteúdos falsos com aparência de autenticidade. O próprio termo "*deepfake*" ajuda a esclarecer o fenômeno. Cuida-se da combinação das palavras *deep* (em referência ao *deep learning*, técnica de aprendizado profundo utilizada nesses sistemas) e *fake* (falso), indicando o uso de técnicas avançadas de IA para simular eventos, falas ou imagens que jamais ocorreram.

Nos últimos anos, essa tecnologia tem sido mobilizada em estratégias de manipulação informacional, seja para influenciar a opinião pública, seja para desacreditar adversários políticos ou interferir na dinâmica de processos eleitorais. A capacidade de produzir conteúdos altamente verossímeis, com baixo custo e grande velocidade de disseminação, amplia o potencial de impacto dessas práticas no ambiente digital.

A gravidade do fenômeno tem sido reconhecida também por autoridades do sistema de Justiça. Durante o II Congresso Ibero-Brasileiro de Governança Global, realizado em Salamanca, na Espanha, o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva alertou que a difusão de deepfakes representa "um enorme desafio para os sistemas eleitorais do mundo inteiro",[5] evidenciando a dimensão institucional do problema e a necessidade de respostas regulatórias adequadas.

Para além dos casos mais conhecidos de deepfakes utilizados para fins de desinformação, o fenômeno assume contornos ainda mais preocupantes quando incide de forma desproporcional sobre grupos historicamente vulnerabilizados. É o que se observa quando analisado o impacto dessas tecnologias sobre mulheres que participam da vida pública.

No contexto eleitoral, candidatas têm sido alvo recorrente das chamadas deepnudes — conteúdos sintéticos produzidos por inteligência artificial que simulam nudez ou situações de natureza sexual envolvendo pessoas reais. Trata-se de uma nova modalidade de violência política de gênero no ambiente digital, na qual imagens ou vídeos são manipulados para

---

[1] MENDONÇA, Júlia; ABAD, Júlia; LOPES, Lucas. Grok: quando a IA vira instrumento de exploração sexual contra crianças e adolescentes. JOTA, 23 fev. 2026. Disponível em: < https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/grok-quando-a-ia-vira-instrumento-de-exploracao-sexual-contra-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[2] COMISSÃO Europeia investiga sistemas de recomendação da Grok e X ao abrigo do Regulamento dos Serviços Digitais. Comissão Europeia (Representação em Portugal), 26 jan. 2026. Disponível em: <https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/comissao-europeia-investiga-sistemas-de-recomendacao-da-grok-e-x-ao-abrigo-do-regulamento-dos-2026-01-26_pt>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[3] ANPD, MPF e Senacon determinam que X implemente de forma imediata medidas para corrigir falhas no Grok. Agência Nacional de Proteção de Dados, 11 fev. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-mpf-e-senacon-determinam-que-x-implemente-de-forma-imediata-medidas-para-corrigir-falhas-no-grok>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[4] GROK floods X with sexualized images of women and children. Center for Countering Digital Hate, 22 jan. 2026. Disponível em: <https://counterhate.com/research/grok-floods-x-with-sexualized-images/#about>. Acesso: 6 mar. 2026.

produzir material de caráter erótico com o objetivo de constranger, deslegitimar ou intimidar mulheres que disputam espaços de poder.

A tecnologia, nesse cenário, passa a funcionar como instrumento de reprodução de práticas históricas de sexualização e objetificação feminina, agora potencializadas pela escala e pela velocidade de circulação das plataformas digitais. Embora a inteligência artificial amplifique os riscos de desinformação no contexto eleitoral, seu uso mais recorrente tem se manifestado na forma de abuso sexual baseado em imagens. Dados disponíveis indicam que cerca de 96% dos vídeos com *deepfake* circulando na internet correspondem a conteúdos íntimos não consensuais e que, em sites especializados nesse tipo de material, 100% dos vídeos têm mulheres como alvo.[6]

Estudos recentes têm se referido ao fenômeno das chamadas *deepnudes* por meio da expressão "*deepfakes* íntimas não consensuais". A adoção dessa terminologia busca reconhecer esse tipo de conteúdo como uma categoria específica de *deepfake* prejudicial, caracterizando-o como uma forma de abuso sexual no ambiente online. A partir dessa perspectiva, torna-se possível repensar tanto a maneira como o fenômeno é compreendido quanto as respostas jurídicas e políticas mais adequadas para enfrentá-lo.[7] Não obstante, neste artigo, serão utilizadas ambas as expressões como sinônimas para designar o mesmo fenômeno.

1. O IMPACTO DAS *DEEPNUDES* NAS CANDIDATURAS FEMININAS E NO CENÁRIO POLÍTICO

A deslegitimação de candidaturas femininas frequentemente se apoia em estereótipos de gênero. Nesse contexto, exploram-se aspectos como a aparência física, a suposta subordinação a figuras masculinas e enquadramentos que associam mulheres à ideia de "histeria", estratégias discursivas mobilizadas para fragilizar sua credibilidade no debate público.

Episódios recentes ilustram esse padrão de ataque. Nos Estados Unidos, a então candidata Kamala Harris foi alvo de conteúdos manipulados com conotação sexual.[8] No Brasil, situações semelhantes envolveram Suéllen Rosim,[9] Tabata Amaral[10] e Marina Helena[11]. Em todos esses episódios, observa-se um elemento recorrente: a violência digital assume contornos marcadamente distintos daqueles dirigidos a candidatos homens, que raramente são alvo de ataques dessa natureza.

Diferentemente das formas tradicionais de divulgação não consensual de imagens íntimas, que pressupõem a existência prévia de conteúdo real, as chamadas deepfakes íntimas não consensuais podem ser inteiramente fabricadas. Os avanços recentes da inteligência artificial tornaram esse processo significativamente mais acessível: interfaces simplificadas permitem que praticamente qualquer usuário produza conteúdos potencialmente lesivos, convertendo quase qualquer pessoa em alvo possível desse tipo de prática.[12]

As ferramentas necessárias para essa produção já estão amplamente disponíveis, são de fácil utilização e, muitas vezes, gratuitas ou de baixo custo. Além disso, os resultados gerados por esses sistemas tendem a apresentar elevado grau de realismo, seja na forma de áudio, vídeo ou imagens altamente convincentes (denominadas deepfakes quando reproduzem de modo verossímil a imagem de uma pessoa real), seja por meio de textos fluidos e persuasi-

[5] IA e deepfakes impõem desafio crescente às eleições de 2026, diz Cueva: Ministro defendeu mecanismos rápidos de identificação e proteção do eleitor no ambiente digital. Migalhas, 23 fev. 2026. Disponível em: <www.migalhas.com.br/quentes/450446/ia-e-deepfakes-impoem-desafio-crescente-as-eleicoes-de-2026-diz-cueva>. Acesso em: 6 mar. 2026.
[6] AJDER, Henry et al. The state of deepfakes: landscape, threats, and impact. Deeptrace, 2019. Disponível em: <https://regmedia.co.uk/2019/10/08/deepfake_report.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.
[7] KIRA, Beatriz. When non-consensual intimate deepfakes go viral: the insufficiency of the UK Online Safety Act. Computer Law & Security Review, vol. 54, set. 2024, 106024.
[8] SCHURIG, Sofia; SPAGNUOLO, Sérgio. Deepfakes de Kamala Harris em posições sexuais se espalham via Google e Bing. Núcleo, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://nucleo.jor.br/reportagem/2024-07-26-gerador-imagem-deepfake-kamala-harris/>. Acesso em: 6 mar. 2026.
[9] PIASSI, Paulo. Prefeita de Bauru registra boletim de ocorrência contra veiculação de deepfake com seu rosto sobre corpo nu. G1, 19 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/eleicoes/2024/noticia/2024/09/19/prefeita-de-bauru-registra-boletim-de-ocorrencia-contra-

vos. Como consequência, indivíduos comuns passaram a dispor de um poder sem precedentes para produzir e difundir conteúdos, tanto para fins legítimos quanto para usos abusivos.[13]

A difusão dessas práticas pode ser observada também no próprio mercado de aplicações digitais. Diversos serviços disponíveis na internet apresentam funcionalidades voltadas à manipulação sintética de imagens, frequentemente acompanhadas de slogans que prometem, por exemplo, "ver alguém nu", "despir qualquer pessoa online" ou "remover roupas de fotografias com um clique", evidenciando a normalização comercial desse tipo de tecnologia. [14]

Os algoritmos de recomendação das plataformas digitais, estruturados em torno de métricas de engajamento, podem gerar ciclos de retroalimentação capazes de impulsionar a viralização de conteúdos prejudiciais, como aqueles associados às chamadas *deepfakes* íntimas não consensuais.

As plataformas digitais contemporâneas foram concebidas com funcionalidades que ultrapassam a mera hospedagem ou transmissão de conteúdos, incorporando sistemas algorítmicos responsáveis por personalizar aquilo que cada usuário visualiza. Esses mecanismos de recomendação priorizam determinados conteúdos com base em diferentes métricas de interação, selecionando e organizando a informação ao amplificar alguns elementos e reduzir a visibilidade de outros. Embora o funcionamento desses algoritmos permaneça, em grande medida, opaco, o modelo de negócios predominante em plataformas orientadas por publicidade sugere que conteúdos capazes de gerar maior engajamento tendem a ser privilegiados. [15]

2. RESPOSTAS DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO AOS DESAFIOS DAS DEEPFAKES ÍNTIMAS NÃO CONSENSUAIS NO CENÁRIO ELEITORAL

A Resolução TSE nº 23.732/2024 promoveu profundas alterações na Res. TSE 23.610/2019, responsável por disciplinar a propaganda eleitoral. A partir de então, a Justiça Eleitoral brasileira passou a incorporar, em seu marco normativo, regras específicas voltadas ao uso de inteligência artificial na propaganda político-eleitoral.

Entre as principais previsões, destaca-se a exigência de transparência e rotulagem em conteúdos gerados por inteligência artificial, com a indicação de sua natureza sintética, inclusive por meio de marcas d'água, conforme previsto no art. 9º-B.

Por sua vez, o *caput* do art. 9º-C estabelece proibição expressa do uso de *deepfakes* com a finalidade de alterar imagem ou voz de pessoas reais em contexto eleitoral, bem como veda a utilização de inteligência artificial para difundir fatos inverídicos capazes de comprometer o equilíbrio do pleito. O §1º do mesmo dispositivo reforça a proibição do uso de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente — ainda que mediante autorização — para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (*deepfake*), quando utilizado para prejudicar ou favorecer candidatura.

No entanto, no plano da aplicação prática dessas normas, a análise da jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais revela a presença de diferentes interpretações sobre o uso de

---

veiculacao-de-deep-fakes-com-seu-rosto-sobre-corpo-nu.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[10] DAUER, Letícia. É #FAKE foto de Tabata Amaral em pose sensual; trata-se de deepfake. G1, 15 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/sao-paulo/noticia/2024/09/15/e-fake-foto-de-tabata-amaral-em-pose-sensual-trata-se-de-deepfake.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[11] TENÓRIO, Augusto. Deep fake: Marina Helena tem falsas fotos nuas espalhadas. Metrópoles, 26 set. 2024. Disponível: <https://www.metropoles.com/colunas/paulo-cappelli/deep-fake-marina-helena-tem-falsas-fotos-nuas-espalhadas>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[12] KIRA, Beatriz, op. cit.

[13] FISHER, S.A., HOWARD, J.W. & KIRA, B. Moderating synthetic content: the challenge of generative AI. Philos. Technol. vol. 37, n. 133 (2024).[12] KIRA, Beatriz, op. cit.

[14] VAN DE HEYNING, Catherine; WALRAVE, Michel (Coord.). Deepnudes among young people in Belgium: the numbers, the market, the impact. Brussels: Institute for the Equality of Women and men, 2023. Disponível em: <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/deepnudes_among_young_people_in_belgium.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2023.

deepfakes na propaganda político-eleitoral. Ao longo do ano de 2024, observaram-se quatro principais correntes interpretativas.[16]

Uma primeira corrente sustenta que a caracterização da prática depende de um alto grau de verossimilhança do conteúdo, a ponto de a manipulação tornar-se praticamente indistinguível da realidade. Nessa perspectiva, a intervenção jurídica estaria condicionada à presença de um potencial significativo de enganar o público.[17]Uma segunda linha interpretativa considera vedado o uso de *deepfakes* sobretudo quando associado à disseminação de informações falsas capazes de comprometer a integridade do processo eleitoral, concentrando a preocupação normativa no risco de desinformação.[18]

Já uma terceira corrente defende uma proibição mais abrangente da tecnologia, entendendo que o uso de *deepfakes* deve ser vedado tanto durante as campanhas eleitorais quanto no período de pré-campanha.[19]

Por fim, uma quarta posição admite a utilização da tecnologia em determinados contextos, especialmente quando sua circulação possa ser compreendida como manifestação protegida pela liberdade de expressão.[20]

Além disso, o art. 27, § 1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, com redação conferida pela Resolução nº 23.671/2021, estabelece relevante limitação à liberdade de expressão no ambiente digital ao dispor que a livre manifestação do pensamento de pessoa eleitora identificada ou identificável na internet poderá sofrer restrições em hipóteses específicas: quando houver ofensa à honra ou à imagem de candidatas, candidatos, partidos, federações ou coligações, ou quando ocorrer a divulgação de fatos sabidamente inverídicos.

A seu turno, os arts. 326-B e 327 do Código Eleitoral oferecem bases normativas relevantes para o enquadramento jurídico de ataques envolvendo deepnudes dirigidas contra candidatas ou detentoras de mandato.

O art. 326-B do Código Eleitoral — incluído pela Lei nº 14.192/2021, que instituiu mecanismos de combate à violência política de gênero — tipifica como crime eleitoral a conduta de assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar candidata ou detentora de mandato, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher, com a finalidade de impedir ou dificultar sua campanha eleitoral ou o exercício do mandato. Nesse contexto, a criação ou disseminação de deepnudes pode enquadrar-se na hipótese típica quando o conteúdo manipulado é empregado como instrumento de humilhação pública ou intimidação política, buscando deslegitimar a participação da mulher na disputa eleitoral.

Além disso, o art. 327 do Código Eleitoral estabelece causas de aumento de pena para os crimes de calúnia, difamação e injúria eleitoral previstos nos arts. 324, 325 e 326. Entre essas hipóteses agravadoras, destacam-se duas particularmente relevantes para os casos de deepnudes, ambas introduzidas pela Lei nº 14.192/2021: (i) quando o crime for cometido com menosprezo ou discriminação à condição de mulher (inciso IV); e (ii) quando for praticado por meio da internet ou de redes sociais (inciso V). A difusão de conteúdos sintéticos íntimos nas plataformas digitais — frequentemente acompanhada de campanhas de desinformação ou ataques coordenados — pode, portanto, atrair simultaneamente essas duas causas de aumento de pena.

Paralelamente, o ordenamento jurídico brasileiro já previa a possibilidade de responsabiliza-

[15] KIRA, Beatriz, op. cit.

[16] Sobre o tema, confira-se o seguinte estudo: JUNQUILHO, Tainá Aguiar; SILVEIRA, Marilda de Paula; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; MENDES, Laura Schertel; OLIVEIRA, André Gualtieri de. (Org.). Construindo consensos: deep fakes nas eleições de 2024 relatório das decisões dos TREs sobre deep fakes. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial, 2024.

[17] TRE-RS, REI. 0600064-11, Rel. Des. Volnei dos Santos Coelho, j. 6 set. 2024: "1.1. [...] Divulgação realizada na plataforma Instagram do representado, consistente em fundo musical de popular dupla de palhaços (Patati e Patatá), acompanhada de imagem dos representantes caracterizados como palhaços, por meio de montagem, e texto sob o título 'O CAOS NA SAÚDE VIROU PALHAÇADA'. [...] 3.2. Na hipótese, inviável a caracterização de deepfake, uma vez que a montagem apresentada não utilizou técnicas sofisticadas de manipulação de mídia com o uso de inteligência artificial, conforme previsto no art. 9º–C da Resolução TSE n. 23.610/19. Trata–se de montagem grosseira, rústica, incapaz de enganar os eleitores [...]".

[18] TRE-PE, REI 0600074-13, Rel. Des. Filipe Fernandes Campos, j. 8 ago. 2024: "1. Trata–se de recurso eleitoral contra sentença que condenou os recorrentes ao pagamento de multa de R$5.000,00 por veicularem propaganda eleitoral antecipada negativa, utilizando–se de conteúdo manipulado

ção subsidiária de provedores de aplicação de internet em hipóteses de violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização dos participantes, de imagens, vídeos ou outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado. Trata-se do mecanismo conhecido como *notice and take down*, previsto no art. 21 do Marco Civil da Internet, que estabelece a obrigação de remoção do conteúdo mediante simples notificação do ofendido, independentemente de ordem judicial. Entretanto, embora concebido sobretudo para enfrentar situações de pornografia de vingança (*revenge porn*), o dispositivo não tem sido amplamente mobilizado no combate à disseminação de *deepfakes* íntimas não consensuais.

Apesar da elevada incidência desses episódios na mídia, observa-se uma baixa judicialização de casos de *deepnudes* no âmbito da Justiça Eleitoral. Esse dado pode indicar diferentes cenários possíveis. Em primeiro lugar, a demora na investigação dos fatos pode comprometer a apreciação e o julgamento das controvérsias pelos tribunais. Em segundo lugar, pode haver dificuldade das vítimas em acionar a Justiça Eleitoral, o que acaba por afetar a própria percepção institucional da gravidade do problema. Soma-se a isso o impacto que a denúncia pode produzir na vida pessoal da vítima e no andamento da campanha eleitoral, bem como o risco de ampliação do cenário de violência e de ameaças.[21]

Embora os arts. 326-B e 327 do Código Eleitoral possam ser mobilizados em situações envolvendo *deepnudes* — além, naturalmente, dos arts. 218-C e 216-B do Código Penal —, a dificuldade concreta de acionar a Justiça Eleitoral parece estar relacionada, sobretudo, aos obstáculos na produção de prova de autoria, frequentemente caracterizada como verdadeira "prova diabólica", bem como ao significativo impacto psicológico suportado pelas vítimas.[22]

Além disso, os arts. 40-B da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e 17-A da Resolução TSE nº 23.608/2019 estabelecem que a petição inicial da representação por propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, quando este não for diretamente responsável pelo conteúdo. Tal exigência probatória, especialmente em contextos marcados pela circulação anônima e massificada de conteúdos digitais, pode representar um obstáculo adicional à judicialização desses casos.[23]

A título ilustrativo, retomando os casos mencionados no capítulo 2 deste artigo, Tábata Amaral apresentou notícia-crime por injúria eleitoral perante a Justiça Eleitoral de São Paulo em razão da circulação de fotografias manipuladas por inteligência artificial.[24] Até onde se tem notícia, contudo, os responsáveis pela produção e disseminação do material ainda não foram identificados. No caso de Marina Helena, houve manifestação pública de repúdio ao ataque.[25] Até o momento, porém, não há evidências públicas, em fontes acessíveis, de que tenha sido formalizada queixa-crime, instaurado inquérito policial ou iniciado processo eleitoral relacionado ao episódio. Situação semelhante ocorreu com Suéllen Rosim, que registrou boletim de ocorrência na Polícia Civil, indicando que a imagem foi submetida a ferramentas de detecção e classificada como provavelmente gerada por inteligência artificial.[26] Ainda assim, até o presente momento, não há notícia pública acerca da instauração de processo judicial definitivo com condenação de autores identificados.

Ademais, a capacidade dos sistemas de inteligência artificial generativa de produzir ima-

digitalmente, configurado como *fake news*. [...]. [2]. A liberdade de expressão é fundamental no Estado Democrático de Direito, porém não é absoluta, estando sujeita a limitações quando envolve a propagação de informações falsas que possam comprometer a integridade do processo eleitoral. [3]. Conforme evidenciado no processo, os recorrentes utilizaram técnicas de manipulação digital para criar vídeos que disseminaram informações falsas com a intenção de prejudicar a imagem de pré-candidato, influenciando negativamente o pleito eleitoral. [...]. Esse tipo de ação é vedado pela legislação eleitoral, que busca preservar a igualdade de oportunidades entre candidatos e a veracidade das informações durante o período eleitoral".

[19] TRE-MG, MS nº 0600808-47.2024.6.13.0000, Rel.ª Juíza Flávia Birchal, j. 22 ago. 2024: "[...] a Resolução n. 23.610/2019 veda de forma cogente o uso de deep fake, tanto para prejudicar quanto para favorecer seja candidato ou na pré-campanha, vez que o que é proibido na campanha também é proibido na pré-campanha. [...] Assim, em que pese o vídeo ter sido destinado para as pessoas saberem do aniversário do avô de Gustavo e mesmo que ele não tenha trazido impactos ao pleito ou induzido o eleitor a erro, é certo que pelo uso de deep fake ele não poderia ser disponibilizado em rede social, mesmo havendo um destaque para informar que se cuidou de conteúdo criado por IA, haja vista a vedação ao uso de *deep fakes* tanto no período eleitoral quanto no período da pré-campanha. A proibição é total independentemente de induzir ou não o eleitorado a erro".

gens, áudios e vídeos com elevado grau de verossimilhança fragiliza os referenciais tradicionais de autenticidade da prova digital. Nesse contexto, a demonstração de que determinado conteúdo é efetivamente sintético — ou, em sentido inverso, de que se trata de material genuíno — passa a demandar instrumentos técnicos especializados, perícia digital qualificada e mecanismos de rastreabilidade aptos a assegurar a preservação da cadeia de custódia da informação.

2.1. INOVAÇÕES DA RES. TSE 23.755/2025 PARA O COMBATE CONTRA A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO AMBIENTE ONLINE

A Resolução TSE nº 23.755/2026 promoveu significativa atualização da Resolução TSE nº 23.610/2019, reforçando o regime jurídico aplicável ao uso de conteúdos sintéticos na propaganda político-eleitoral. O novo marco normativo estabelece um conjunto mais detalhado de obrigações e responsabilidades relacionadas ao uso de inteligência artificial, com destaque para a exigência de rotulagem de conteúdos gerados por IA, a vedação ao uso de deepfakes e a ampliação dos mecanismos de responsabilização das plataformas digitais.

Entre as principais inovações, destaca-se o acréscimo dos incisos V, VI e VII ao art. 9º-E, com a previsão de novas hipóteses de responsabilidade solidária dos provedores de aplicação de internet em caso de não promoção da indisponibilização imediata de conteúdos e contas durante o período eleitoral. O inciso V contempla os casos de divulgação ou compartilhamento de conteúdo sintético gerado ou modificado por inteligência artificial ou por tecnologia equivalente, em desacordo com as regras da Resolução. O inciso VI, por sua vez, abarca as hipóteses de publicações que reproduzam, no todo ou em parte, conteúdo idêntico ou substancialmente equivalente àquele que já tenha sido objeto de ordem de indisponibilização pela Justiça Eleitoral, no exercício do poder de polícia ou no âmbito de ações eleitorais quando os provedores de aplicação, cientes da decisão, deixarem de promover sua indisponibilização imediata, independentemente de nova ordem judicial específica. Já o inciso VII prevê expressamente casos de violência política contra a mulher entre as hipóteses que demandam atuação imediata das plataformas — o que, sem sombra de dúvidas, abrange a divulgação ou compartilhamento de deepnudes. Além disso, foram acrescidos ao art. 9º-E os parágrafos 1º e 2º, cuja redação prevê, respectivamente, a possibilidade de comunicação preventiva a outros provedores para evitar a replicação de conteúdos já considerados ilícitos, bem como a imposição às plataformas o dever de disponibilizar mecanismos específicos que permitam a candidatas, candidatos, partidos, federações e coligações denunciar eventuais violações.

Outra inovação relevante refere-se à possibilidade de inversão do ônus da prova em controvérsias envolvendo conteúdos sintéticos. De acordo com o art. 9º-I, nas representações que discutam o uso de inteligência artificial em desacordo com as regras da resolução, o juiz poderá inverter o ônus probatório quando a comprovação da manipulação digital se mostrar excessivamente onerosa ao autor da ação. Nesses casos, caberá ao representado demonstrar a licitude do conteúdo, inclusive esclarecendo em quais etapas do processo de produção foram utilizados recursos de inteligência artificial e comprovando a veracidade das informa-

[20] TRE-SP, REI 0600053-54, Rel.ª Des.ª Maria Claudia Bedotti, j. 28 jul. 2024: "[...] Neste vídeo, haveria utilização da tecnologia *deepfake* para colocar o rosto do atual prefeito do município de São Paulo, Ricardo Nunes, no corpo do personagem Ken, do filme Barbie. A postagem teria sido uma resposta ao comentário feito por aliados do prefeito de que Tábata seria "a Barbie da política". Nela, a deputada afirma que se ela é a "Barbie", Ricardo Nunes é o "Ken", já que quando perguntou para munícipes quem seria o prefeito de São Paulo, as pessoas não souberam responder. [...] o conteúdo impugnado não configura propaganda eleitoral antecipada, porque nele não há pedido de voto ou não voto, nem mesmo por meio de emprego de palavras mágicas, configurando mera crítica política albergada pela liberdade de expressão, e, bem por isso, não se subsume [*sic*] às proscrições da lei eleitoral, tampouco à regra que veda a utilização de *deepfake*".

[21] JUNQUILHO, Tainá Aguiar; SILVEIRA, Marilda de Paula; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; MENDES, Laura Schertel; OLIVEIRA, André Gualtieri de. (Org.), op. cit.

[22] *Ibidem*.

[23] *Ibidem*.

ções divulgadas.

No plano probatório, o art. 9°-J autoriza os Tribunais Eleitorais a firmarem acordos com universidades e instituições especializadas para atuação pericial em processos que envolvam ilícitos digitais e inteligência artificial. A medida busca suprir a complexidade técnica dessas controvérsias e ampliar a capacidade institucional da Justiça Eleitoral na análise de conteúdos manipulados digitalmente.

A resolução também incorpora a lógica regulatória conhecida como "segurança desde o design" (*safety by design*). Nesse sentido, inseriu-se o § 1°-C ao art. da Resolução TSE 23.610/2019, com o estabelecimento de limitações específicas aos provedores que ofertem sistemas de inteligência artificial. O inciso III veda expressamente que tais sistemas sejam utilizados para criar ou alterar fotografias, vídeos ou outros registros audiovisuais que contenham cenas de sexo, nudez ou pornografia envolvendo candidatas ou candidatos, ainda que a solicitação parta do próprio usuário. O inciso IV, mais específico, proíbe a utilização dessas tecnologias para formular publicidade eleitoral que represente ato de violência política contra a mulher.

No regime geral estabelecido pela Resolução TSE n° 23.610/2019, a responsabilização dos provedores de aplicação por conteúdos impulsionados depende, em regra, do descumprimento de ordem judicial específica que determine a remoção do material considerado ilícito. Trata-se da lógica prevista no art. 28, § 4°, segundo a qual o provedor somente poderá ser responsabilizado por danos decorrentes do conteúdo impulsionado quando, após decisão da Justiça Eleitoral, deixar de adotar as providências necessárias para torná-lo indisponível dentro do prazo fixado e nos limites técnicos de seu serviço.

Contudo, a Res. 23.755/2026, ao incluir o § 4° ao art. 28 da Resolução 23.610/2019, estabeleceu exceções relevantes ao regime geral de responsabilização, afastando a necessidade de ordem judicial prévia para a remoção de determinados conteúdos ilícitos, quando o conteúdo veicular: (i) informações falsas que comprometam a confiança no sistema eletrônico de votação; (ii) incitação à prática de crimes contra o Estado Democrático de Direito; (iii) publicações que estimulem a ruptura da ordem constitucional; ou (iv) conteúdos que configurem violência política contra a mulher. Observa-se, nesse sentido, que a proteção da mulher contra a prática de violência política se encontra em um rol que busca tutelar valores considerados especialmente sensíveis para a ordem democrática.

Ademais, o § 4°-B, também inserido pela nova Resolução, reforça as exceções descritas acima, ao dispor que, nas hipóteses previstas no § 4°-A, as plataformas devem adotar as providências necessárias para tornar indisponível o conteúdo ilícito independentemente de determinação judicial.

Por fim, a resolução institui a obrigação de elaboração de planos de conformidade por parte dos provedores de aplicação. Nos termos do art. 125-B, as plataformas deverão desenvolver mecanismos internos voltados à prevenção e mitigação de riscos à integridade do processo eleitoral, com a definição de medidas de conformidade, indicadores mensuráveis de implementação e prazos para sua execução. O cumprimento dessa exigência passa a constituir requisito para o credenciamento e cadastro das plataformas perante a Justiça Eleitoral.

---

[24] MENON, Isabella. Tabata registra queixa-crime na Justiça por deepfake eleitoral com poses sensuais. Folha de São Paulo, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/09/tabata-registra-queixa-crime-na-justica-por-deepfake-eleitoral-com-poses-sensuais.shtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[25] TENÓRIO, Augusto, op. cit.[12] KIRA, Beatriz, op. cit.

[26] PIASSI, Paulo, op. cit.

[27] COUTINHO, Mateus. Perícia inconclusiva de áudio de candidato expõe desafio da IA na eleição. UOL, 1 fev. 2026. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2026/02/01/pericia-inconclusiva-de-audio-de-candidato-expoe-desafio-da-ia-na-eleicao.htm?cmpid=copiae-cola>. Acesso em: 27 fev. 2026.

[26] PIASSI, Paulo, op. cit.

3. ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO E COMBATE ÀS DEEPFAKES ÍNTIMAS NÃO CONSENSUAIS

3.1. O PAPEL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

As plataformas digitais permanecem como as principais infraestruturas de distribuição de conteúdo no ambiente informacional contemporâneo. Nesse contexto, é razoável supor que continuarão a desempenhar função central também na circulação de conteúdos sintéticos produzidos por sistemas de inteligência artificial. É precisamente nas redes sociais que tais conteúdos podem alcançar ampla difusão, viralizando em curto espaço de tempo e potencializando seus efeitos. Quando se trata de material prejudicial — como *deepfakes* ou *deepnudes* —, a velocidade de propagação pode ampliar significativamente os danos à honra, à reputação e à integridade do processo eleitoral. Por essa razão, as empresas responsáveis por plataformas de mídia social assumem papel crucial na gestão e na moderação do conteúdo sintético que circula em seus ambientes digitais.[28]

A discussão acerca de qual deve ser a abordagem regulatória dessas plataformas exige, inicialmente, a rejeição de duas soluções simplificadoras. A primeira delas consiste no chamado "proibicionismo sintético", que propõe a proibição integral da circulação de conteúdo sintético. De acordo com essa perspectiva, a eliminação de todo material gerado ou manipulado por inteligência artificial impediria automaticamente a disseminação de conteúdos nocivos. Essa proposta, contudo, enfrenta ao menos duas objeções relevantes. A primeira diz respeito à sua baixa viabilidade prática. Mesmo que existisse uma norma que proibisse os usuários de publicar conteúdo sintético — textual, audiovisual ou multimodal —, a aplicação dessa regra dependeria de mecanismos confiáveis de detecção. Atualmente, entretanto, os sistemas utilizados pelas plataformas para identificar conteúdos gerados por IA ainda apresentam limitações técnicas significativas.[29]

A segunda objeção, de natureza mais estrutural, relaciona-se à liberdade de expressão. Uma política de proibição absoluta corre o risco de eliminar também usos legítimos e socialmente valiosos do conteúdo sintético. Nem todo material gerado por inteligência artificial é enganoso ou prejudicial. Em diversas situações, a criação e a circulação de conteúdos sintéticos podem integrar práticas comunicativas, artísticas, educacionais ou jornalísticas protegidas pelos valores constitucionais que sustentam a liberdade de expressão. Nesse sentido, uma abordagem proibicionista tenderia a "jogar fora o bebê com a água do banho", suprimindo usos legítimos da tecnologia em razão de seus potenciais abusos.

A segunda possibilidade frequentemente defendida por empresas do setor tecnológico consiste na criação de políticas regulatórias *sui generis* especificamente destinadas ao conteúdo sintético. Essa tem sido, em grande medida, a reação predominante entre as grandes empresas de tecnologia, que passaram a adotar regras próprias para a moderação de mídias manipuladas, como imagens, vídeos ou áudios alterados digitalmente. Contudo, essa estratégia suscita duas questões relevantes: em primeiro lugar, se conteúdos manipulados potencialmente prejudiciais deveriam ser moderados de maneira diferente de outros conteúdos nocivos; e, em segundo lugar, se a moderação deveria variar conforme o material tenha sido produzido por inteligência artificial ou por outros meios técnicos.[30]

Infelizmente, a atuação das plataformas digitais no enfrentamento à disseminação de *deepnudes* tem se mostrado insuficiente diante da gravidade do problema. Em 1º de abril de 2026, a Advocacia-Geral da União (AGU) notificou a Google para que promovesse a retirada, de seu mecanismo de busca, de páginas que viabilizam a criação de imagens íntimas

[28] FISHER, S.A., HOWARD, J.W. & KIRA, B., op. cit.
[29] *Ibidem*.
[30] *Ibidem*.

falsas por meio de inteligência artificial.[31] A iniciativa partiu da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD) e teve como base o relatório "Desindexação de Sites de 'Nudify' pelo Google: Proteção de Direitos Humanos e Prevenção de Violência Online contra Mulheres, Crianças e Adolescentes", publicado pela FGV Direito Rio.[32]

A atuação estatal estruturou-se em dois eixos principais: de um lado, a desindexação dessas páginas, com o objetivo de reduzir sua visibilidade e acessibilidade; de outro, a implementação de filtros algorítmicos capazes de impedir a reindexação de novos endereços com conteúdo semelhante. Trata-se, em essência, de uma tentativa de deslocar o foco regulatório da mera reação a conteúdos específicos para uma lógica mais ampla de prevenção sistêmica.

Segundo a AGU, as medidas atualmente adotadas pela plataforma mostram-se aquém do necessário para conter os riscos associados às ferramentas de "nudificação", que potencializam violações graves à privacidade, à imagem e à dignidade, especialmente de mulheres. Em resposta, o Google afirmou que "trabalha constantemente para desenvolver novas proteções", além de disponibilizar mecanismos de denúncia por parte dos usuários.

Não obstante, até o momento de fechamento deste artigo, ainda era possível localizar, por meio do mecanismo de busca, páginas que permitem a geração de deepnudes — o que evidencia a persistência de uma lacuna entre o discurso de autorregulação das plataformas e a efetividade concreta das medidas implementadas.

3.2. ESTRATÉGIAS TECNOLÓGICAS E DE PREVENÇÃO

Entre as estratégias tecnológicas voltadas ao enfrentamento desse fenômeno, destaca-se o princípio da segurança desde a concepção (*safety by design*). Essa abordagem pressupõe que os desenvolvedores de sistemas de inteligência artificial incorporem, desde as etapas iniciais de projeto, mecanismos destinados a impedir ou reduzir a geração de conteúdos ilícitos ou prejudiciais.

No contexto das *deepnudes*, isso significa implementar salvaguardas capazes de bloquear a criação de imagens sintéticas que envolvam nudez ou conteúdo sexual não consensual envolvendo pessoas reais. Iniciativas regulatórias recentes têm caminhado nessa direção. No Reino Unido, por exemplo, propostas legislativas buscam tornar ilegal o fornecimento de ferramentas especificamente projetadas para gerar imagens íntimas falsas, reforçando a responsabilidade das empresas que desenvolvem tecnologias de geração de imagens.[33]

Conforme examinado, tal estratégia foi oportunamente incorporada pela Resolução TSE nº 23.755/2026, que promoveu a inclusão do § 1º-C no art. correspondente da Resolução TSE nº 23.610/2019.

3.3. ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS

Além das soluções tecnológicas, a literatura especializada enfatiza a importância de estratégias institucionais e políticas voltadas à proteção de candidatas e à preservação da integridade eleitoral. Entre essas iniciativas destacam-se os protocolos de resposta rápida, recomendados por organismos internacionais como a ONU Mulheres.[34] Tais pro-

[31] ASSAD, Paulo. AGU pede que Google retire de buscas sites que criam nudes falsos com Inteligência Artificial. O Globo, 2 abr. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2026/04/02/agu-pede-que-google-retire-de-buscas-sites-que-criam-nudes-falsos-com-inteligencia-artificial.ghtml>. Acesso em: 27 abr. 2026.[25] TENÓRIO, Augusto, op. cit.[12] KIRA, Beatriz, op. cit.

[32] CURZI, Yasmin; NUNES, José L.; DOS SANTOS, Yasmin C. G.; GASPAR, Walter B., Desindexação de Sites de "Nudify" pelo Google: Proteção de Direitos Humanos e Prevenção de Violência Online contra Mulheres, Crianças e Adolescentes. FGV Direito Rio, fev. 2026. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/583041e7-51df-4bc8-9296-8645cced467c/content>. Acesso em: 28 abr. 2026.

[33] REUTERS. Reino Unido vai acelerar lei que criminaliza deepfakes de conteúdo sexual: Ministra da Tecnologia afirmou que a lei tornará ilegal para as empresas fornecer ferramentas projetadas para criar tais imagens. InfoMoney, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mundo/reino-unido-vai-acelerar-lei-que-criminaliza-deepfakes-de-conteudo-sexual/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

tocolos consistem na adoção de códigos de conduta por partidos políticos e instituições eleitorais que prevejam apoio jurídico e psicológico imediato às candidatas vítimas de ataques digitais, incluindo a circulação de *deepnudes*. A finalidade dessas medidas é evitar que a violência política digital produza efeitos silenciadores capazes de afastar mulheres da vida pública.

Nesse sentido, recomenda-se também a criação de procedimentos institucionais específicos para recepção e encaminhamento de denúncias de violência política de gênero no ambiente digital, incluindo ataques baseados em manipulação de imagens. Complementarmente, podem ser estabelecidos códigos de conduta para partidos políticos e instituições eleitorais, bem como programas de capacitação sensíveis ao gênero para magistrados e autoridades eleitorais, de modo a assegurar uma resposta institucional adequada às denúncias de violência online contra candidatas.

Também se revela importante o monitoramento sistemático de dados sobre violência política digital, por meio de iniciativas acadêmicas e da sociedade civil. Projetos como o MonitorA,[35] por exemplo, buscam mapear ataques de gênero no ambiente online, produzindo evidências empíricas que podem subsidiar denúncias perante o Ministério Público e orientar a formulação de políticas públicas voltadas à proteção de candidatas.

3.4. ESTRATÉGIAS LEGAIS E REGULATÓRIAS

No plano normativo, diversos estudos apontam a necessidade de tratamento jurídico específico para conteúdos íntimos sintéticos, como as *deepnudes*. Medidas voltadas exclusivamente à transparência — como rotulagem ou marca d'água em conteúdos gerados por IA — podem ser insuficientes para enfrentar os danos causados por esse tipo de material. Isso ocorre porque tais conteúdos não apenas desinformam, mas também produzem graves violações à dignidade, à intimidade e à igualdade de gênero. A facilidade de criação e disseminação de imagens íntimas sintéticas exige, portanto, adaptações das respostas jurídicas existentes e, em alguns casos, a criação de novos tipos penais.

No Brasil, tramita nesse sentido o Projeto de Lei nº 3.821/2024,[36] que propõe a inclusão do art. 216-C no Código Penal para tipificar a manipulação, produção ou divulgação de conteúdos falsos de nudez ou ato sexual gerados por inteligência artificial com finalidade de humilhação, intimidação ou constrangimento social. O projeto prevê pena de reclusão de dois a seis anos, com aumento quando a vítima for mulher ou quando houver disseminação em massa por meio de redes sociais ou plataformas digitais.

Outro debate relevante ocorreu no âmbito do Projeto do Novo Código Eleitoral (PLP nº 112/2021).[37] A Emenda nº 323 propunha a criação de tipo penal específico para a criação ou disseminação de conteúdos sintéticos de cunho sexual envolvendo candidatos. Embora a proposta não tenha sido integralmente aprovada, o relatório da Comissão de Constituição e Justiça do Senado entendeu que a conduta poderia ser melhor tratada como causa de aumento de pena no crime de divulgação de fatos inverídicos, previsto no projeto. Ainda assim, a criação e disseminação de *deepnudes* pode enquadrar-se também no tipo penal de violência política de gênero, previsto no art. 841 do mesmo projeto, que criminaliza condutas destinadas a constranger, humilhar ou dificultar o exercício de direitos políticos por mulheres.

---

[36] BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3821/2024 – Projeto de Lei: altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para tipificar o crime de manipulação digital de imagens por inteligência artificial e agravar a pena em casos de crimes contra mulheres e candidaturas em período eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2461213>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[37] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 112, de 2021. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2292163&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 6 mar. 2026.

Por fim, estudos recentes têm sugerido o aprimoramento da regulamentação eleitoral brasileira, especialmente da Resolução TSE nº 23.610/2019, para lidar com os riscos decorrentes da inteligência artificial generativa. Pesquisas desenvolvidas pelo Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA), em parceria com o Centro de Direito, Internet e Sociedade do IDP (CEDIS) e o grupo Ethics4AI, indicam a necessidade de medidas como a declaração obrigatória para conteúdo sintético impulsionado, a imposição de salvaguardas técnicas a empresas de IA para impedir a geração de imagens de candidatos em contextos de nudez ou violência e a ampliação de deveres de diligência das plataformas digitais. Tais propostas incluem ainda a responsabilização solidária das plataformas que não promovam a indisponibilização imediata de conteúdos sintéticos ilícitos, bem como a adoção de modelos de corregulação baseados em planos de conformidade, voltados à prevenção e à mitigação de riscos à integridade do processo eleitoral.[38]

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O CAMINHO À FRENTE

A emergência das chamadas *deepnudes* no contexto eleitoral evidencia uma transformação qualitativa nas formas de violência política digital. Se, por um lado, a inteligência artificial generativa amplia as possibilidades de criação e circulação de conteúdos no ambiente informacional, por outro, também potencializa práticas históricas de deslegitimação de mulheres na esfera pública. Nesse cenário, as chamadas *deepfakes* íntimas não consensuais revelam-se como uma das expressões mais graves da convergência entre tecnologia, desinformação e misoginia digital.

Um dos principais desafios para o enfrentamento desse fenômeno reside no descompasso entre a velocidade de viralização dos conteúdos e o tempo necessário para sua remoção. A arquitetura das plataformas digitais favorece a circulação acelerada de informações, especialmente quando associadas a dinâmicas de engajamento e amplificação algorítmica. Quando se trata de conteúdos que envolvem simulações de nudez ou violência sexual, os danos à honra, à imagem e à reputação da vítima podem se consolidar em questão de horas. Nesse contexto, a eficácia das estratégias de proteção depende, em grande medida, da capacidade de resposta rápida por parte das plataformas e das autoridades eleitorais, sob pena de a tutela jurídica tornar-se tardia diante da lógica de propagação própria do ambiente digital.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à necessidade de uma abordagem interseccional na formulação de políticas de enfrentamento da violência política digital. A experiência empírica demonstra que mulheres não são atingidas de maneira homogênea por esse tipo de ataque. Candidatas negras, indígenas ou pertencentes à comunidade LGBTQIA+ frequentemente enfrentam níveis ainda mais agressivos de hostilidade e sexualização no ambiente online. Assim, estratégias de regulação e de proteção institucional devem considerar os diferentes marcadores sociais que atravessam as experiências de violência digital, sob pena de reproduzir invisibilidades históricas no próprio desenho das políticas públicas.

No plano regulatório, impõe-se também a adoção de uma abordagem tecnologicamente neutra na moderação de conteúdos prejudiciais. A natureza do dano provocado por determinado material não decorre necessariamente da ferramenta utilizada para produzi-lo. Conteúdos manipulados podem causar prejuízos equivalentes à honra, à dignidade e à integridade do processo eleitoral, independentemente de terem sido gerados por inteligência artificial ou por métodos tradicionais de edição. Por essa razão, políticas de moderação e regimes de

[38] MENDES, L. S. F.; FERREIRA, L. M. T.; JUNQUILHO, T. A.; CRUZ, F. B.; SILVEIRA, M. de P.; GONÇALVES, C. G. B.; PONCE, P. P. (coord.). Integridade da informação nas eleições e plataformas digitais: caminhos para a corregulação. Brasília: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), 2026. Disponível em: <https://wpcdn.idp.edu.br/idpsiteportal/2026/02/IDP-LIA-Relatorio-de-Pesquisa-Integridade-da-informacao-nas-eleicoes-e-plataformas-digitais-caminhos-para-a-corregulacao-2026-2.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

responsabilização devem concentrar-se prioritariamente na natureza do dano causado e na proteção dos direitos fundamentais envolvidos, e não exclusivamente na tecnologia empregada na produção do conteúdo.

Nesse contexto, as inovações introduzidas pela Resolução TSE nº 23.755/2026 representam um passo importante ao reforçar os deveres de diligência das plataformas digitais, ao prever mecanismos de responsabilização mais efetivos e ao incorporar a lógica de *safety by design* na regulação eleitoral. A exigência de planos de conformidade voltados à prevenção e mitigação de riscos à integridade do processo eleitoral sinaliza um movimento relevante de aproximação entre regulação eleitoral e modelos contemporâneos de governança de plataformas.

Todavia, para que tais instrumentos possam produzir efeitos concretos, revela-se igualmente importante que os dados resultantes desses mecanismos de monitoramento e conformidade sejam acessíveis à comunidade de pesquisa. A produção acadêmica desempenha papel central na compreensão empírica das dinâmicas de circulação de desinformação e violência digital, bem como na avaliação da efetividade das respostas regulatórias adotadas. A abertura responsável desses dados — observadas as salvaguardas de proteção de dados pessoais — pode contribuir significativamente para o desenvolvimento de diagnósticos mais precisos e para o aprimoramento contínuo das políticas públicas voltadas à proteção da integridade eleitoral. Como já se registrou em outra sede, a prestação de contas constitui mecanismo central para o *enforcement* da Resolução TSE nº 23.610/2019.[39]

A discussão sobre o enfrentamento das *deepnudes* também se insere em um debate mais amplo acerca da regulação da inteligência artificial. Permitir que sistemas capazes de produzir conteúdos sintéticos altamente realistas sejam disponibilizados ao público sem salvaguardas adequadas significa, na prática, ampliar a exposição de mulheres, crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis aos riscos mais severos associados ao uso abusivo dessas tecnologias. A ausência de marcos regulatórios claros pode favorecer um ambiente de experimentação tecnológica dissociado de parâmetros mínimos de responsabilidade e de proteção de direitos fundamentais.

O episódio recente envolvendo a geração de *deepnudes* na plataforma Grok ilustra de forma particularmente contundente essa problemática. A possibilidade de produzir, com poucos comandos, imagens sexualizadas envolvendo mulheres e crianças levanta questionamentos profundos sobre os limites da inovação tecnológica e sobre o papel do Estado na proteção da dignidade humana no ambiente digital. Diante de situações dessa natureza, torna-se inevitável a pergunta: o que mais é necessário para que a regulação da inteligência artificial se torne prioridade no debate público brasileiro?[40]

Nesse contexto, o debate em torno do Projeto de Lei nº 2.338/2023,[41] que estabelece um marco regulatório para sistemas de inteligência artificial no Brasil, assume especial relevância. A construção de um regime jurídico capaz de articular inovação tecnológica, responsabilidade empresarial e proteção de direitos fundamentais constitui um passo indispensável para reduzir os riscos sistêmicos associados à difusão dessas tecnologias.

Em última análise, a discussão sobre deepnudes, eleições e violência política de gênero revela que o desafio colocado pela inteligência artificial não é apenas tecnológico, mas também profundamente democrático e institucional. A construção de um ambiente digital

[39] FERREIRA, Lucia Maria Teixeira Ferreira. Entre o discurso e a prática: prestação de contas dos provedores de aplicação de internet e os mecanismos de enforcement na Resolução TSE n.º 23.610/2019, atualizada pela Resolução n.º 23.732/2024. Revista Justiça Eleitoral em Debate, v. 15 n. 2 (2025). Disponível em: <https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/212>. Acesso em: 6 mar. 2026.[21] JUNQUILHO, Tainá Aguiar; SILVEIRA, Marilda de Paula; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; MENDES, Laura Schertel; OLIVEIRA, André Gualtieri de. (Org.), op. cit.

[40] GOMES, Ana Bárbara; RODRIGUES, Fernanda. Deepnudes do Grok: o que mais é preciso para regular a IA no Brasil? Precisamos de algo mais ultrajante do que fotos de mulheres e crianças nuas para que o PL 2338 seja prioridade? JOTA, 4 fev. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ia-regulacao-democracia/deepnudes-do-grok-o-que-mais-e-preciso-para-regular-a-ia-no-brasil>. Acesso em: 6 mar. 2026.

[42] BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial no Brasil e estabelece normas para o desenvolvimento, a implementação e o uso responsável de sistemas de inteligência artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 6 mar. 2026.

que não reproduza, ou amplifique, desigualdades estruturais exige respostas regulatórias capazes de articular governança de plataformas, proteção de dados, integridade eleitoral e igualdade de gênero. Ignorar essa agenda regulatória significa aceitar que as formas mais sofisticadas de violência digital continuem a operar como instrumentos de exclusão política, afastando mulheres da disputa por espaços de poder e fragilizando, por consequência, a própria qualidade da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJDER, Henry et al. The state of deepfakes: landscape, threats, and impact. **Deeptrace**, 2019. Disponível em: <https://regmedia.co.uk/2019/10/08/deepfake_report.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ALBAINE, Laura. **Violência política contra as mulheres: roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar**. ONU Mulheres, 2021. Disponível em: <https://files.acquia.undp.org/public/migration/br/Roteiro_Atenea.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ANPD, MPF e Senacon determinam que X implemente de forma imediata medidas para corrigir falhas no Grok. **Agência Nacional de Proteção de Dados**, 11 fev. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-mpf-e-senacon-determinam-que-x-implemente-de-forma-imediata-medidas-para-corrigir-falhas-no-grok>. Acesso em: 6 mar. 2026.

ASSAD, Paulo. AGU pede que Google retire de buscas sites que criam nudes falsos com Inteligência Artificial. **O Globo**, 2 abr. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2026/04/02/agu-pede-que-google-retire-de-buscas-sites-que-criam-nudes-falsos-com-inteligencia-artificial.ghtml>. Acesso em: 27 abr. 2026.

BARDALL, Gabrielle; Borobsky, Gabriella. **Prevenir a violência contra as mulheres durante as eleições: um guia programático**. ONU Mulheres, 2020. Disponível em: <https://files.acquia.undp.org/public/migration/br/Guia-VCME_web.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 3821/2024** – Projeto de Lei: altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para tipificar o crime de manipulação digital de imagens por inteligência artificial e agravar a pena em casos de crimes contra mulheres e candidaturas em período eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2461213>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n. 112, de 2021**. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2292163&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da inteligência artificial no Brasil e estabelece normas para o desenvolvimento, a implementação e o uso responsável de sistemas de inteligência artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COMISSÃO Europeia investiga sistemas de recomendação da Grok e X ao abrigo do Regulamento dos Serviços Digitais. **Comissão Europeia** (Representação em Portugal), 26 jan. 2026. Disponível em: <https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/comissao-europeia-investiga-sistemas-de-recomendacao-da-grok-e-x-ao-abrigo-do-regulamento-dos-2026-01-26_pt>. Acesso em: 6 mar. 2026.

COUTINHO, Mateus. Perícia inconclusiva de áudio de candidato expõe desafio da IA na eleição. **UOL**, 1 fev. 2026. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2026/02/01/pericia-inconclusiva-de-audio-de-candidato-expoe-desafio-da-ia-na-elei-

cao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 27 fev. 2026.

CURZI, Yasmin; NUNES, José L.; DOS SANTOS, Yasmin C. G.; GASPAR, Walter B., **Desindexação de Sites de "Nudify" pelo Google**: Proteção de Direitos Humanos e Prevenção de Violência Online contra Mulheres, Crianças e Adolescentes. FGV Direito Rio, fev. 2026. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/583041e7-51df-4bc8-9296-8645cced467c/content>. Acesso em: 28 abr. 2026.

DAUER, Letícia. É #FAKE foto de Tabata Amaral em pose sensual; trata-se de deepfake. **G1**, 15 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/sao-paulo/noticia/2024/09/15/e-fake-foto-de-tabata-amaral-em-pose-sensual-trata-se-de-deepfake.ghtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

FERREIRA, Lucia Maria Teixeira Ferreira. Entre o discurso e a prática: prestação de contas dos provedores de aplicação de internet e os mecanismos de enforcement na Resolução TSE n.º 23.610/2019, atualizada pela Resolução n.º 23.732/2024. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 15 n. 2 (2025). Disponível em: <https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/212>. Acesso em: 6 mar. 2026.

FISHER, S.A., HOWARD, J.W. & KIRA, B. Moderating synthetic content: the challenge of generative AI. **Philos. Technol**. vol. 37, n. 133 (2024).

GROK floods X with sexualized images of women and children. **Center for Countering Digital Hate**, 22 jan. 2026. Disponível em: <https://counterhate.com/research/grok-floods-x-with-sexualized-images/#about>. Acesso: 6 mar. 2026.

IA e deepfakes impõem desafio crescente às eleições de 2026, diz Cueva: Ministro defendeu mecanismos rápidos de identificação e proteção do eleitor no ambiente digital. **Migalhas**, 23 fev. 2026. Disponível em: <www.migalhas.com.br/quentes/450446/ia-e-deepfakes-impoem-desafio-crescente-as-eleicoes-de-2026-diz-cueva>. Acesso em: 6 mar. 2026.

JUNQUILHO, Tainá Aguiar; SILVEIRA, Marilda de Paula; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; MENDES, Laura Schertel; OLIVEIRA, André Gualtieri de. (Org.). ***Construindo consensos***: deep fakes nas eleições de 2024 relatório das decisões dos TREs sobre deep fakes. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial, 2024.

KIRA, Beatriz. When non-consensual intimate deepfakes go viral: the insufficiency of the UK Online Safety Act. **Computer Law & Security Review**, vol. 54, set. 2024, 106024.

MENDES, L. S. F.; FERREIRA, L. M. T.; JUNQUILHO, T. A.; CRUZ, F. B.; SILVEIRA, M. de P.; GONÇALVES, C. G. B.; PONCE, P. P. (coord.). **Integridade da informação nas eleições e plataformas digitais**: caminhos para a corregulação. Brasília: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), 2026. Disponível em: <https://wpcdn.idp.edu.br/idpsiteportal/2026/02/IDP-LIA-Relatorio-de-Pesquisa-Integridade-da-informacao-nas-eleicoes-e-plataformas-digitais-caminhos-para-a-corregulacao-2026-2.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026.

MENDONÇA, Júlia; ABAD, Júlia; LOPES, Lucas. Grok: quando a IA vira instrumento de exploração sexual contra crianças e adolescentes. **JOTA**, 23 fev. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/grok-quando-a-ia-vira-instrumento-de-exploracao-sexual-contra-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 6 mar. 2026.

MENON, Isabella. Tabata registra queixa-crime na Justiça por deepfake eleitoral com poses sensuais. **Folha de São Paulo**, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/09/tabata-registra-queixa-crime-na-justica-por-deepfake-eleitoral-com-poses-sensuais.shtml>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PIASSI, Paulo. Prefeita de Bauru registra boletim de ocorrência contra veiculação de deepfake com seu rosto sobre corpo nu. **G1**, 19 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/bauru-marilia/eleicoes/2024/noticia/2024/09/19/prefeita-de-bauru-registra-boletim-de-ocorrencia-contra-veiculacao-de-deep-fakes-com-seu-rosto-sobre-corpo-nu.ghtml>. Acesso

em: 6 mar. 2026.

REUTERS. Reino Unido vai acelerar lei que criminaliza deepfakes de conteúdo sexual: Ministra da Tecnologia afirmou que a lei tornará ilegal para as empresas fornecer ferramentas projetadas para criar tais imagens. **InfoMoney**, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mundo/reino-unido-vai-acelerar-lei-que-criminaliza-deepfakes-de-conteudo-sexual/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

SCHURIG, Sofia; SPAGNUOLO, Sérgio. Deepfakes de Kamala Harris em posições sexuais se espalham via Google e Bing. **Núcleo**, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://nucleo.jor.br/reportagem/2024-07-26-gerador-imagem-deepfake-kamala-harris/>. Acesso em: 6 mar. 2026.

TENÓRIO, Augusto. Deep fake: Marina Helena tem falsas fotos nuas espalhadas. **Metrópoles**, 26 set. 2024. Disponível: <https://www.metropoles.com/colunas/paulo-cappelli/deep-fake-marina-helena-tem-falsas-fotos-nuas-espalhadas>. Acesso em: 6 mar. 2026.

VAN DE HEYNING, Catherine; WALRAVE, Michel (Coord.). **Deepnudes among young people in Belgium**: the numbers, the market, the impact. Brussels: Institute for the Equality of Women and men, 2023. Disponível em: <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/deepnudes_among_young_people_in_belgium.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2023.

cao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 27 fev. 2026.

AS CONTURBADAS RELAÇÕES ENTRE DEMOCRACIA, ELEIÇÕES E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

ROGÉRIO GESTA LEAL

Sobre os autores:

Rogério Gesta Leal é graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1987), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1997) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Atualmente é professor doutor é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, Coordenador do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da UNISC, e professor da FMP. Professor Colaborador da Universidade da Coruña, Espanha. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Constitucional, Direito Penal e Processual Penal, atuando principalmente nos seguintes temas: estado-direito administrativo-sociedade, direitos fundamentais, administração pública - direito, administração pública, Direito Penal e Processual Penal.Matheus Garcia. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO

O presente texto analisa as complexas relações entre democracia, eleições e inteligência artificial (IA), destacando como o avanço tecnológico vem transformando os processos políticos contemporâneos. Sustenta que, enquanto a IA pode oferecer ferramentas úteis para análise de dados, comunicação política e ampliação do engajamento cívico, ela também cria riscos significativos para a integridade democrática. Entre esses riscos estão a disseminação de desinformação, o uso de deepfakes, a manipulação da opinião pública por algoritmos e a formação de bolhas informacionais nas redes sociais. O trabalho ressalta o crescente poder das grandes plataformas digitais e a dificuldade de controle estatal sobre seus sistemas algorítmicos. Além disso, discute experiências internacionais e iniciativas regulatórias, bem como normas eleitorais brasileiras, que buscam garantir transparência, responsabilidade e proteção aos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Inteligência Artificial – Eleições – Democracia.

ABSTRACT

This text analyzes the complex relationships between democracy, elections, and artificial intelligence (AI), highlighting how technological advancements are transforming contemporary political processes. It argues that while AI can offer useful tools for data analysis, political communication, and increased civic engagement, it also poses significant risks to democratic integrity. These risks include the spread of disinformation, the use of deepfakes, the manipulation of public opinion by algorithms, and the formation of information bubbles on social media. The work emphasizes the growing power of large digital platforms and the difficulty of state control over their algorithmic systems. Furthermore, it discusses international experiences and regulatory initiatives, as well as brazilian electoral norms, that seek to guarantee transparency, accountability, and the protection of fundamental rights.

Keywords: Artificial Intelligence – Elections – Democracy.

INTRODUÇÃO

Enquanto no século XX o debate político girava, em grande parte, em torno da questão do equilíbrio entre Estado e Mercado (quanto poder confiar ao Estado e quanta liberdade deixar nas mãos do mercado), uma das principais questões que caracteriza o debate no século XXI é se a vida humana — tanto em suas dimensões individuais quanto associadas — pode (e em que medida) ser submetida ao controle de algoritmos de inteligência artificial - IA e, acima de tudo, como conciliar os efeitos destes últimos com os princípios de liberdade, soberania popular e autogoverno, que constituem o núcleo da democracia.[1]

Se a IA, para alguns, pode ter potencial inexplorado para fortalecer a democracia[2], para outros representaria o pior evento da história da nossa civilização, provavelmente tornando a democracia liberal obsoleta no próximo século[3], além de abrir caminho para formas perigosas de autoritarismo digital ou *algocracy*.[4]

Desta forma o problema que pretendemos examinar como o avanço da inteligência artificial — especialmente por meio de algoritmos, plataformas digitais e ferramentas de produção de desinformação — está impactando os processos democráticos e eleitorais, e quais são os desafios jurídicos e institucionais para preservar princípios como liberdade, soberania popular e integridade do voto?

A hipótese que vamos sustentar é de que a inteligência artificial pode tanto fortalecer quanto ameaçar a democracia; seu impacto dependerá da existência de mecanismos regulatórios, transparência algorítmica e controle institucional capazes de evitar manipulação informacional e garantir que a tecnologia permaneça subordinada aos princípios democráticos.

Em face destes elementos, pretendemos desenvolver o presente texto a partir da demarcação dos tensos equilíbrios e desafios entre democracia, inteligência artificial e eleições.

1. DEMOCRACIA, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E ELEIÇÕES: ASPECTOS CONTROVERTIDOS.

O conceito de IA não possui definição unívoca, o que por si só certamente representa desafio para qualquer jurista. No entanto, é possível recorrer a dados factuais e reconstruções históricas que ajudam a esclarecer a sua natureza e características. Nesse sentido, parece apropriado lembrar que o termo surgiu, em tese pela primeira vez, em 1956, quando cunhado por John McCarthy, cientista da computação do Massachusetts Institute of Technology (MIT), durante conferência que reuniu um grupo de especialistas e acadêmicos de alto nível para avaliar como construir máquinas capazes de simular os aspectos da inteligência humana. Como o próprio McCarthy esclareceu posteriormente, a IA foi concebida como: *the science and engineering of making intelligent machines, especially intelligent computer programs. It is related to the similar task of using computers to understand human intelligence, but AI does not have to confine itself to methods that are biologically osservable*.[5]

Em agosto de 2023, importante pesquisa realizada pela YouGov revelou altos níveis de

[1] Conforme nos mostra o texto de NEMITZ, Paul. Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. In Philosophical Transactions Review, A376, november, 28, 2018.
[2] Como quer HELBING, Dirk. *Machine intelligence: blessing or curse? It depends on Us!* In HELBING, Dirk. Towards digital enlightenment – essays on the dark and light sides of the digital revolution. New York: Springer, 2019, p.56 e seguintes.
[3] Como quer HARARI, Yuval Noah. Why does technology favor tyranny? In https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330/, acesso em 06/08/2025. Diz o autor que: *The emergence of liberal democracies is related to the ideals of freedom and equality, which may seem self-evident and irreversible at first glance. But these ideals are much more fragile than we believe. Their success in the 20th century depended on unique technological conditions, which may prove to be transitory. In the second decade of the 21st century, liberalism has begun to lose its credibility. The causes of this political change are complex, but appear to be intertwined with current technological developments. The technology that supports democracy is changing, and the way artificial intelligence is developed may change further. Under such conditions, liberal democracy and free market economics may become obsolete*. Grifos nossos.
[4] Ver o texto de DANAHER, John. *Rule by algorithm? Big data and the threat of algocracy*. In https://philosophicaldisquisitions.blogspot.com/2014/01/rule-by-algorithm-big-data-and-threat.html, acesso em 06/08/2025.

preocupação entre os norte-americanos com as implicações da IA. De acordo com os dados, 85% dos participantes disseram estar muito preocupados ou um pouco preocupados com a disseminação de vídeos e áudios manipulados, conhecidos como *deepfakes*. Esses conteúdos falsificados, criados com algoritmos sofisticados, têm o potencial de alterar de forma convincente tanto o conteúdo visual quanto o sonoro, alimentando a desinformação generalizada e aumentando a desconfiança na cobertura da mídia.[6]

Para além disto, fenômeno igualmente perigoso potencializado pela IA é a desinformação, ora tomada como forma de manifestação de pensamento que se baseia em informações falsas, imprecisas ou enganosas, criadas artificialmente, apresentadas e disseminadas com o objetivo principal de obter lucro econômico, político ou ideológico, e/ou causar dano ao público, incluindo a interferência em processos eleitorais e democráticos.[7]

Esta compreensão de desinformação inclui, portanto, não somente aquelas condutas que o ordenamento jurídico reconhece como inerentemente ilícitas (pense-se, por exemplo, na difamação ou na calúnia), mas todos aqueles casos em que a produção e a disseminação de conteúdo falso podem não constituir, em si, ato ilícito, mas que, no entanto, produzem potenciais danos aos princípios e valores democráticos.

No ano de 2024 houve o maior número de eleições de todos os tempos: cerca de 4 bilhões de pessoas foram chamadas a votar, o que representa quase a metade da população mundial. Além da renovação do Parlamento Europeu, em junho, e da presidência dos EUA em novembro, foram realizadas eleições em sete dos países mais populosos do mundo: Bangladesh, Brasil, Índia, Indonésia, México, Paquistão e Rússia. No entanto, como a revista The Economist sublinhou em um artigo dedicado ao tema, esta grande marcha rumo às urnas não significa necessariamente uma explosão de democracia.[8]

Em junho de 2024 a Europa teve oportunidade de eleger novos membros para seu Parlamento, oportunidade em que todos os principais partidos com assento no Parlamento Europeu apresentaram seus programas, incluindo propostas específicas sobre o uso e a regulamentação da IA, com foco na melhor forma de explorar as oportunidades oferecidas por ela, ao mesmo tempo em que se mitigam os riscos associados.[9]

Uma das principais propostas nessa área foi a criação de sala de controle europeia para governar as mudanças trazidas pela IA. Esse órgão seria responsável por analisar os riscos associados à adoção de tecnologias avançadas, proteger empregos e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, servindo ainda como ponto de coordenação para todas as iniciativas relacionadas à IA, garantindo gestão harmonizada em nível continental e promovendo a colaboração entre os países. Além disso, o investimento em pesquisa e desenvolvimento é considerado essencial para manter a competitividade da Europa globalmente.[10]

Outro ponto fundamental muito presente no debate eleitoral é a transparência no uso da IA, destacando os programas eleitorais a necessidade de rigoroso controle democrático sobre a adoção dessas tecnologias, o que inclui buscar garantir que os algoritmos sejam transparentes e não promovam discriminação ou desigualdade, pois a transparência é vista como meio de construir confiança entre cidadãos e instituições, garantindo que o uso da IA esteja sempre a serviço do bem comum.[11]

O resultado destes debates, antes mesmo das eleições de 2024, na Europa, foi a criação da

---

[5] MCCARTHY, John. What is artificial intelligence? Stanford: Stanford University, 2007. Acesso pelo site: https://www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf, em 06/08/2025, p.02.

[6] Disponível no site: https://today.yougov.com/technology/articles/46058-majorities-americans-are-concerned-about-spread-ai, acesso em 04/06/2025.

[7] POLLICINO, Oreste e DUNN, Piero. Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione. Roma: Bocconi University Press, 2024, p.46.

[8] THE ECONOMIST. The global democracy index: how did countries perform in 2024? Edition 26,02.2025, p.12. Acesso pelo site: https://www.economist.com/interactive/democracy-index-2024? , em 04/06/2025.

[9] Veja-se que ativistas dos chamados partidos eurocéticos são conhecidos por influenciar e distorcer o debate público nas redes sociais. Sua presença online é significativa e frequentemente caracterizada por mensagens controversas e manipuladoras, usadas para promover posições eurocéticas e minar a confiança na União Europeia. Ver matéria publicada no site: https://www.frontiersin.org/journals/communication/arti-

Lei da IA, regulamento que estabeleceu diretrizes para o uso dessas tecnologias com base nos possíveis riscos e nos níveis de impactos que pode provocar. Entre tais diretrizes se encontram as obrigações de transparência tendo em vista as eleições europeias, determinando que imagens, artificiais ou manipuladas, bem como conteúdo de áudios e vídeos, devem ser claramente identificados como tais.[12] Além disso, os modelos mais potentes de IA, que podem envolver riscos sistêmicos, também terão que cumprir outras obrigações, como a de realizar avaliações, mitigar riscos e reportar incidentes.[13]

E a experiência internacional tem nos mostrado o acerto destas preocupações, basta vermos o caso indiano, no qual o uso de IA em campanhas eleitorais tornou-se particularmente proeminente, pois, ao mesmo tempo em que a tecnologia está sendo usada para criar conteúdo manipulativo, como áudios falsos, imagens de propaganda e deepfakes, ela também está contribuindo para propósitos mais nobres, como a conscientização do eleitor, com muitos políticos locais vendo essa tecnologia como oportunidade de alcançar público mais amplo e transmitir mensagens de forma mais eficaz.[14]

Um exemplo disso é Shakti Singh Rathore, político da localidade de Rajastão, na Índia, que criou um deepfake de si mesmo para se dirigir a cerca de 300.000 eleitores em vários idiomas e dialetos, destacando o potencial da IA para permitir engajamento mais direto e personalizado do eleitor.[15]

Veja-se que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em 2022, foi provocado por vários membros do Parlamento Britânico após a publicação, em 2019, pela Comissão Digital, Cultura, Mídia e Esporte, da Câmara dos Comuns, de denuncias sobre a existência de desinformação e fake news, impulsionados por IA, relacionadas à interferência russa: (i) no referendo de independência da Escócia de 2014, (ii) no referendo do Brexit de 2016, (iii) e nas eleições gerais de 2019 da Comunidade Europeia. Com base em tais evidências, os requerentes argumentaram que o Reino Unido não cumpriu suas obrigações positivas de estabelecer sistemas adequados para investigar e combater o ocorrido, violando, assim, o artigo 3°, do Primeiro Protocolo Adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos, ou seja, a disposição que protege o direito a eleições livres.[16]

Neste caso, o Tribunal concluiu que, embora os Estados não devam permanecer passivos diante de evidências de que seus processos democráticos estejam sob ameaça, eles devem ter considerável liberdade para escolher como combate-las. E a nosso sentir errou a Corte, pois a manipulação dos processos decisórios dos eleitores não constitui apenas violação de princípios fundadores do Estado Democrático, mas viola dimensão estritamente pessoal, diretamente ligada ao direito à autodeterminação individual e ao direito à informação precisa e pluralista.

Já nos Estados Unidos da América – EUA, é possível visualizar certa dubiedade de sentimentos e percepções sobre a utilização de IA para produzir desinformação e deepfakes no processo eleitoral, nomeadamente nestas ultimas eleições de 2024, pois, por um lado, há o medo de possível interferência externa da Rússia e da China no debate democrático; por outro, porém, há o medo de tocar na Primeira Emenda, eis que, toda vez que se tenta propor regulamentação que possa limitar o alcance desta, surgem defesas radicais da liberdade de pensamento e sua manifestação.[17]

---

cles/10.3389/fcomm.2020.00054/, acesso em 04/06/2025.

[10] Esta sala de controle atua como o núcleo de conhecimento especializado em IA e base para a governança europeia. É o principal mecanismo de aplicação do Regulamento de Inteligência Artificial (AI Act), especialmente para sistemas de IA de finalidade geral. Maiores informações no site: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/ai-office?utm_source, acesso em 03/09/2025.

[11] Neste sentido ver o texto organizado por BONTCHEVA, Kalina (ed.). Generative AI and disinformation: recent advances, challenges and opportunities. In https://edmo.eu/wp-content/uploads/2023/12/Generative-AI-and-Disinformation_-White-Paper-v8.pdf, acesso em 13/08/2025.

[12] Refere pontualmente o Título IV, do Regulamento (UE) 2024/1689, que: Se um sistema de inteligência artificial for usado para gerar ou manipular imagens, áudio ou vídeo que se assemelhem significativamente a conteúdo autêntico, deve ser indicado que o conteúdo foi criado por meios automatizados.

O jornal The Guardian destacou inúmeros casos de manipulação da mídia espalhados globalmente nas últimas eleições dos EUA, nomeadamente a de que alguns democratas em New Hampshire haviam recebido ligações automatizadas nas quais uma voz, imitando o presidente Biden, instava os eleitores a não participarem das primárias, disseminando informações falsas e semeando confusão entre a população local.[18]

Na Indonésia, avatar gerado por IA de comandante militar ajudou a transformar a imagem do ministro da defesa, retratando-o como um homem com bochechas rechonchudas, atitude de criada para capturar a atenção dos eleitores da Geração Z, informou a Reuters.[19]

Para além disto, novas experiências envolvendo o processamento automático de dados tem surgido por todos os lados, fazendo com que a IA abranja muitos ramos, com inúmeras conexões e semelhanças entre eles; os campos mais importantes atualmente são o (i) aprendizado de máquina (machine learning), referindo-se à capacidade de a máquina ou software aprender, adaptando algoritmos de programação específicos a dados específicos inseridos em seu sistema; (ii) e o aprendizado profundo (deep learning), tipo de aprendizado também conhecido como rede neural profunda, que emula os caminhos neurais do cérebro, aprimorando-se a cada vez que é utilizado.[20] Todos estes recursos estão sendo hoje utilizados para induzir estados mentais também em eleitores na Democracia Representativa.

Tais aplicações da IA permitem que o aprendizado profundo encontre padrões em dados não estruturados, a partir dos quais cria representações de conhecimento de maneira muito semelhante ao raciocínio humano. Com o aprendizado profundo, os desenvolvedores simplesmente inserem regras e objetivos básicos, a partir do que a IA identifica as etapas necessárias para implementá-los.

Isso poderia desencadear, para alguns autores, à implementação de uma forma de democracia preditiva que redefine os limites dos sistemas estatais atuais, vez que estruturada em torno de modelos matemáticos nos quais a própria participação dos cidadãos é concebida em termos de geração constante de dados quantificáveis para alimentar os próprios modelos.[21]

Por outro lado, em 2021, estudo realizado pelo Centro de Governança da Mudança descobriu que 30% dos eleitores eram a favor da substituição de seus representantes por máquinas de IA. Essa tendência sem precedentes, embora reflita a insatisfação com a classe política em vez de fé cega nas virtudes da tecnologia, parece abrir novas perspectivas que podem materializar, em futuro próximo, modelos de políticas centrados na inovação tecnológica.[22]

No Japão, a IA teve uma de suas primeiras demonstrações de obtenção direta de votos nas eleições locais de Tama New Town, no distrito de Tóquio, com mais de 150.000 habitantes, realizadas em abril de 2018. Lá, um chatbot concorreu como candidato e, surpreendentemente, foi o terceiro mais votado, com mais de 4.000 votos.[23]

Michihito Matsuda, como essa máquina com aparência feminina foi chamada, ofereceu aos eleitores plataforma eleitoral na qual se comprometeu a combater a corrupção, dialogar com outras forças políticas e proporcionar oportunidades justas e equilibradas para todos.[24] Para garantir a concretização do ambicioso programa político, Matsuda apresentou seu próprio projeto algorítmico baseado em aprendizado de máquina, promovendo o fato de que ele substituía as fraquezas emocionais humanas, consideradas a principal causa de decisões

[13] Conforme os termos do Regulamento (UE) 2024/1689, conhecido como AI Act, estabelecendo o primeiro marco legal abrangente do mundo para a inteligência artificial. Aprovado pelo Parlamento Europeu em 13 de março de 2024, e pelo Conselho da UE em 21 de maio do mesmo ano, o regulamento entrou em vigor em 1º de agosto de 2024, com aplicação escalonada ao longo dos anos seguintes. Acesso do documento pelo site: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202401689, em 04/06/2025.

[14] Ver o texto de REBELO, Karen. India's generative AI election pilot shows artificial intelligence in campaings is here to stay. Publicado pelo Center for Media Engagement, da University of Texas at Austin. Acesso pelo site: https://mediaengagement.org/wp-content/uploads/2024/10/Indias-Generative-AI-Election-Pilot-Shows-Artificial-Intelligence-In-Campaigns-Is-Here-To-Stay.pdf, em 13/08/2025.[7] POLLICINO, Oreste e DUNN, Piero. Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione. Roma: Bocconi University Press, 2024, p.46.

[15] Ver matéria publicada no site: https://www.wired.com/story/indian-elections-ai-deepfakes/, publicada em 28/05/2024, acesso em 05/03/2026. As técnicas mais difundidas por estas tecnologias são a manipulação de atributos faciais, como envelhecimento e rejuvenescimento; troca de rostos, ou a troca de rostos entre pessoas diferentes, e a reconstituição de rostos, ou vídeo manipulado para modificar gestos e expressões.

políticas ruins e conflitos de interesse, por dados quantificáveis e análises estatísticas dos aspectos positivos das propostas políticas e das demandas dos cidadãos.[25]

Temos também a experiência do SAM (Semantic Analysis Machine), que se apresenta como seu político virtual do futuro, um ser senciente capaz de tomar decisões com base em fatos e opiniões, sem mentir ou deturpar informações intencionalmente. Trata-se de chatbot de mensagens com inteligência artificial, que estreou em novembro de 2017, com o objetivo de se aprimorar e angariar apoio antes das eleições presidenciais de 2020, na Nova Zelândia.[26]

Estas estruturas de sistemas de algoritmos ainda operam no âmbito da chamada recomendação, ferramentas essenciais no contexto das redes sociais, permitindo que os provedores de plataformas garantam que os usuários sejam alcançados por conteúdos que melhor reflitam não apenas seus gostos e interesses pessoais, mas também seu sistema de valores e orientação ideológico-política, desempenhando papel central na disseminação de informações e desinformações, portanto, na própria formação da consciência pública, com capacidade de influenciar e estruturar as preferências dos usuários/eleitores, e orientar suas escolhas tanto no nível individual quanto no social e coletivo.[27]

Lembremos que, como ocorre com todos os mecanismos de aprendizado de máquina e aprendizado profundo, sempre está presente o chamado problema da caixa preta, ou seja, a impossibilidade de acessar os motivos que determinaram o resultado de determinado processo realizado por algoritmos (criação de perfis e correspondência de usuários com conteúdo, por exemplo), sendo que o risco de serviços automatizados reside no fato de que eles predeterminam o conteúdo que cada pessoa verá, resultando, no caso de eleitores, em sujeitos presos em bolhas de suas próprias crenças ou, pior, criando modelos de democracia de indivíduos na qual cada pessoa é uma ilha. O problema é que o desconhecimento mais crítico destes mecanismos leva à dependência daquilo que parece ser técnico, automático, e não arbitrário.

Tudo isto explica a tese de Hosanagar sobre a necessidade de aprovarmos, urgentemente, uma Carta de Direitos Algorítmicos, para proteger a humanidade dos inúmeros riscos que a IA traz[28], mesma direção tomada por Booker e Wyden, membros da Câmara de Representantes nos EUA, apresentando proposta de lei sobre a responsabilização algorítmica.[29]

Ou seja, a gestão totalmente privada destes temas tão sensíveis às relações humanas, políticas e de poder, corre o risco de sucumbir aos objetivos econômicos e financeiros das big tech. Por outro lado, o controle excessivo por órgãos públicos não seria forma muito perspicaz de proteção contra potenciais tendências autoritárias. Portanto, a solução melhor poderia ser de meio-termo, com controle que insista em medidas substanciais de transparência, com acessibilidade social que seja não apenas potencial, mas real.[30]

O Tribunal Superior Eleitoral no Brasil - TSE, para as eleições de 2026, conta com regulamentação específica sobre a matéria, em especial a Resolução n°23.605/TSE, de 17 de dezembro de 2019, alterada por várias instruções, como a Instrução n°0600751-65.2019.6.00.0000, aprovada no dia 02/03/2026, versando sobre propaganda eleitoral. Pelas noticias veiculadas, a Corte instituiu as seguintes proibições relacionadas à IA: (i) divulgação ou compartilhamento de conteúdo sintético gerado ou modificado por IA, ou por tecnologia equivalente,

---

[16] Caso Bradshaw and Others v. the United Kingdom. Processo n°15653/22, julgado em 22/07/2025. Acesso pelo site: https://hudoc.echr.coe.int, em 24/09/2025.

[17] Podemos lembrar aqui da Ordem Executiva n°14110, assinada pelo presidente Joe Biden, em 30 de outubro de 2023, estabelecendo que desenvolvedores de modelos de inteligência artificial (IA) de uso dual — ou seja, com potencial para aplicações civis e militares — deveriam fornecer ao governo dos EUA informações detalhadas sobre o treinamento desses modelos, incluindo a quantidade de poder computacional utilizado, o que implica certa dose de transparência destes mecanismos. Ver maiores informações no site: https://www.wired.com/story/openai-tech-giants-us-government-ai-projects/, acesso em 04/06/2025.

[18] Conforme veiculado no site do jornal na data de 22/01/2024: https://www.theguardian.com/us-news/2024/jan/22/biden-fake-robocalls-new-hampshire, acesso em 04/06/2025.

[19] Conforme noticia veiculada no site da agência em 08/02/2024: https://www.reuters.com/technology/generative-ai-faces-major-test-indonesia-holds-largest-election-since-boom-2024-02-08/, acesso em 04/06/2025.

em desacordo com as regras de rotulagem, ou incidente nas vedações previstas na resolução; (ii) limitação temporal específica – 72 horas antes e 24 horas após o pleito – à circulação de quaisquer conteúdos sintéticos novos, produzidos ou alterados por IA, ou tecnologias equivalentes, que modifiquem imagem, voz ou manifestação de candidata, de candidato ou de pessoa pública, ainda que rotulados, de forma a excluir surpresas indesejadas no período mais crítico do processo eleitoral.[31]

No que diz com os provedores, esta instrução ainda estabelece: (i) a responsabilidade solidária dos provedores de aplicação de internet em caso de não promoção da indisponibilização imediata de conteúdos e contas durante o período eleitoral, nos casos de divulgação ou compartilhamento de conteúdo sintético que não esteja devidamente rotulado ou que viole as demais vedações legais e regulamentares; (ii) a proibição de que os provedores de aplicação que disponibilizem sistemas de IA forneçam, ainda que solicitado pela usuária ou pelo usuário, recomendação de candidaturas, de forma a impedir a interferência algorítmica no processo decisório de definição do voto; (iii) vedação à violência política em desfavor daqueles que disputarão o pleito, mormente em favor da dignidade feminina, ao se proibir que sejam criadas ou promovidas alterações em fotografia, vídeo ou outro registro audiovisual que contenha cena de sexo, nudez ou pornografia; (iv) banimento de perfis de redes sociais falsos, apócrifos ou automatizados, sempre que houver prática reiterada de condutas que possam comprometer a integridade do processo eleitoral.[32]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

TA evolução da IA, em seus diversos campos de aplicação, com implicações para o funcionamento do direito e da democracia, poderá em breve trazer o risco de nova forma de funcionalismo, espécie de governança técnico-administrativa na qual a análise de dados predetermina grande parte do debate público e das decisões político-legislativas.[33] O direito, em suas diversas especializações, neste cenário, é chamado a prevenir esses riscos, permitindo que a inteligência artificial contribua positivamente para as nossas sociedades.

Devemos evitar o risco de cair em narrativas tecnodistópicas sobre a relação entre IA, democracia e escolhas políticas. De fato, embora a IA, como mencionado, levante novos e significativos desafios para a regulação dos espaços digitais, exigindo a reformulação das estratégias legislativas para proteger a sociedade da influência indevida de fenômenos como a desinformação, discursos de ódio, discriminatórios, dentre outros, tudo potencializado pela viralização algorítmica, também é importante enfatizar o seu lado positivo e, em particular, os crescentes avanços tecnológicos no desenvolvimento de sistemas automatizados para reduzir esse mesmo fenômeno.

A doutrina tem avaliado, do modo mais pragmático, dentre outros aspectos problemáticos relacionados ao uso de sistemas de IA em processos democráticos de tomada de decisão, os seguintes:

1. A ideia de que algoritmos e IA podem tomar decisões e alocar recursos de forma mais eficiente e compartilhada do que humanos irracionais ou desinformados deve ser cuidadosamente avaliada à luz do significado que se deseja atribuir, em processos políticos, ao con-

[20] Conforme QAMAR, Roheen and ZARDARI, Baqar Ali. Artificial neural networks: an overview. In Mesopotamian Journal of Computer Science, v.34. (2023), p.127.
[21] Como nos indicam GURUMURTHY, Anita and BHARTHUR, Deepti. Democracy and the algorithmic turn. In SUR Review, v.15, nº27, 2018, p.45. Na mesma direção o texto de POECHHACKER, Nikolaus. Democratic algorithms: ethnography of a public recommender system. Lüneburg: Meson Press, 2024.
[22] Conforme a pesquisa de JONSSON, Oscar & TENA, Carlos Luca de. European tech insights- mapping european attitudes towards technological change and its governance, 2019, acesso pelo site: https://docs.ie.edu/cgc/IE-CGC-European-Tech-Insights-2021.pdf, em 20/08/2025.
[23] Ver a matéria publicada pelo site da Newsweek, de autoria de Brendan Cole, intitulada AI candidate promising 'fair and balanced' reign attracts thousands of votes in tokyo mayoral election, em 19/04/2018, disponível no site: https://www.newsweek.com/ai-candidate-promising-fair-and-balanced-reign-attracts-thousands-votes-tokyo-892274, acesso em 20/08/2025.

líticos, ao conceito de resultado positivo ou que satisfaça o maior número de partes interessadas. Partindo do pressuposto de que não existe, necessariamente, noção compartilhada de bons resultados, deve-se lembrar que, em uma democracia pluralista, caracterizada por visões legítimas concorrentes, ninguém pode alegar ter (e impor) a única noção — considerada algoritmicamente boa e correta — do melhor resultado a ser alcançado.[34]

2. O uso da IA na política implica a necessidade de apoiar decisões que tenham impacto redistributivo ou envolvam escolhas de valores. No primeiro caso, uma decisão pode não ser necessariamente tomada no melhor interesse de todos os cidadãos. No segundo caso, os tomadores de decisões políticas frequentemente se veem obrigados a tomar decisões com conteúdo eticamente multifacetário, onde o espaço para concessões é verdadeiramente limitado. Se a IA, baseada no fluxo massivo de dados fornecido pela sociedade hiperconectada, identificasse uma solução amplamente compartilhada, isso seria o resultado de processos construídos por meio de mera agregação de preferências, opiniões e hábitos, mesmo da maioria dos indivíduos. A democracia, por outro lado, sempre envolve mediações, nos quais nossa vontade política pode nos distanciar de nossas preferências iniciais, e nos quais os interesses são entendidos como algo descoberto por meio da interação comunicativa voltada a consensos, por mais tênues e finitos que sejam.[35]

3. O vínculo inextricável entre democracia e liberdade também exige a salvaguarda da aspiração humana de mudar a ordem existente com base em informações que não são facilmente previsíveis. Isso ocorre porque o comportamento humano tende a ser irracional, inconsistente, e baseado em ações que nem sempre refletem crenças e preferências universais. Nesse contexto, a política consiste em tomar decisões em condições em que a verdade — em seu escopo absoluto — está ausente, e em que os objetivos são geralmente marcados pela indeterminação e flexibilidade. Assim, a própria ausência de padrões claros que garantam a validade das decisões em termos de resultados torna ainda mais crucial a presença de regras processuais capazes de estruturar e conter conflitos entre diferentes visões de sociedade. Isso significa que a democracia é alcançada não apenas garantindo que as decisões produzidas sejam expressão direta ou indireta da vontade majoritária da sociedade, mas também por meio de métodos identificados e escolhidos para alcançar esses resultados.[36]

De qualquer sorte, os resultados produzidos pela IA dependem de como ela é projetada e dos dados que são gestados. Esse processo pode ser influenciado intencionalmente ou não.

Assim, a própria ausência de padrões claros que garantam a validade das decisões em termos de resultados torna ainda mais crucial a presença de regras processuais capazes de estruturar e conter conflitos entre diferentes visões de sociedade. Isso significa que a democracia é alcançada não apenas garantindo que as decisões produzidas sejam expressão direta ou indireta da vontade majoritária da sociedade, mas também por meio de métodos identificados e escolhidos para alcançar esses resultados.[37]

À luz da natureza cada vez mais difusa da IA na sociedade contemporânea, como quer Innerarity, parece legítimo e necessário questionarmos como essa nova tecnologia deve ser

[24] Michihito Matsuda é, na verdade, um avatar robótico movido por inteligência artificial lançado como um experimento político incomum em Tama City, Tóquio. A candidatura foi estruturada por Tetsuzo Matsuda (vice-presidente da SoftBank) e Norio Murakami (ex-funcionário do Google), conforme informações do site: https://leadership4ir.com/2018/04/19/ai-candidate-runs-for-mayor-in-japan/, acesso em 20/08/2025.

[25] Matsuda atua na oposição e compartilha opiniões sobre política nacional e internacional em sua conta no Twitter, onde conta com seguidores do mundo todo. Segundo os criadores de Matsuda, ela pode representar a solução para o combate à corrupção e à insatisfação social, aos conflitos de interesse e aos muitos problemas que ameaçam as democracias atuais. O objetivo de seus criadores é apresentar propostas políticas concretas, alcançadas por meio do uso de sistemas de IA capazes de gerar soluções com base em dados coletados. Ver a interessante entrevista que Matsuda fornece ao site Democracy Innovators Podcast, em 17/06/2025, disponível no site: https://democracyinnovators.com/michihito-matsuda-about-the-ai-mayor-project-and-why-we-need-to-overcome-old-democratic-systems/ , acesso em 20/08/2025.

[26] Este SAM foi criado pelo desenvolvedor neozelandês Nick Gerritsen, da Touchtech, com aparição pública em novembro de 2017, apresentando como escopo aprender com os cidadãos e representar seus pontos de vista, funcionando por meio do messenger, do Facebook, falando sobre

moldada pelos humanos para apoiar a manutenção e o fortalecimento dos axiomas fundamentais da Democracia, nomeadamente em contextos eleitorais cada vez mais marcados por ideologias fundamentalistas e discriminatórias.[38]

De igual sorte, tais desafios igualmente se colocam para o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, no sentido de aproveitar as novas ferramentas e recursos oferecidos pela IA para promover os valores fundamentais do Estado Democrático e pluralista, bem como garantir o bom funcionamento dos processos eleitorais e de tomada de decisões públicas.[39]

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACCOTO, Cosimo. **Il mondo ex machina. Cinque brevi lezioni di filosofia dell'automazione**. Milano: Egea, 2019.

BATOOL, Amna, ZOWGHI, Didar & BANO, Muneera. **AI governance: a systematic literature review**. In AI Ethics, n°5, 3265–3279 (2025).

BONTCHEVA, Kalina (a cura di). **Generative AI and disinformation: recent advances, challenges, and opportunities**. Publicado pelo European Digital Media Observatory, em 13/02/2024, pp. 4-5, disponível no site: https://edmo.eu/wp-content/uploads/2023/12/Generative-AI-and-Disinformation_-White-Paper-v8.pdf, em 24/09/2025.

BONTCHEVA, Kalina (ed.). **Generative AI and disinformation: recent advances, challenges and opportunities**. In https://edmo.eu/wp-content/uploads/2023/12/Generative-AI-and--Disinformation_-White-Paper-v8.pdf, acesso em 13/08/2025.

BORRELLO, Roberto. **Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra motori di ricerca ed il pluralismo informativo**. In MediaLaws, 1, 2017, 68-78, acesso pelo site: https://www.medialaws.eu/rivista/alcune-riflessioni-preliminari-e-provvisorie-sui-rapporti-tra-i-motori-di-ricerca-ed-il-pluralismo-informativo/, em 25/02/2026.

CADWALLADR, Carole. **Google, democracy and the truth about internet search**. In The Guardian, 04/12/2016, acesso pelo site: https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/04/google-democracy-truth-internet-search-facebook, em 25/02/2026.

CALO, Ryan. **Artificial intelligence policy: a primer and roadmap**. Acesso pelo site: https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/51-2_Calo.pdf, em 04/03/2026.

CASONATO, Carlo e MARCHETTI, Barbara. **Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione Europea in materia di intelligenza artificiale**. In Biolaw Journal – Rivista de BioDiritto, n°3, 2021.

COLE, Brendan. **AI candidate promising 'fair and balanced' reign attracts thousands of votes in tokyo mayoral election**, em 19/04/2018, disponível no site: https://www.newsweek.com/ai-candidate-promising-fair-and-balanced-reign-attracts-thousands-votes--tokyo-892274, acesso em 20/08/2025.

DANAHER, John. **Rule by Algorithm? Big data and the threat of algocracy**. In https://philosophicaldisquisitions.blogspot.com/2014/01/rule-by-algorithm-big-data-and-threat.html, acesso em 06/08/2025.

EUROPEAN COMMISSION. **A multi-dimensional approach to disinformation – report of**

temas como clima, saúde e educação, conforme informações do site: https://www.digital.govt.nz/showcase/sam-meet-your-politician-of-the-future? , acesso em 20/08/2025.

[27] Neste ponto ver a crítica que faz SUNSTEIN, Cass R. #Republic.com – la democrazia nell'epoca dei social media. Bologna: Il Mulino, 2017, p.31. Claro que a IA pode ser usada também para detectar e identificar conteúdo falso. Para tanto, o treinamento de modelos de aprendizado profundo baseados em redes neurais convolucionais (CNNs), usando conjuntos de dados amplamente reconhecidos na literatura, é particularmente difundido.

[28] Nos termos da obra HOSANAGAR, Kartik. A human's guide to machine intelligence: how algorithms are shaping our lives and how we can stay in control. New York: Viking, 2019.

[29] Trata-se da lei conhecida como Algorithmic Accountability Act (Lei de Responsabilização Algorítmica), iniciativa liderada pelos senadores Cory Booker (D-NJ) e Ron Wyden (D-OR), com o apoio da deputada Yvette Clarke (D-NY). Essa legislação visa enfrentar os vieses e a falta de transparência nos sistemas automatizados de tomada de decisão, especialmente em áreas que têm grande impacto na vida das pessoas. Em termos

the independente high level group on fake news and online disinformation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

EUROPEAN PARLIAMENT. **The Impact of General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence**. In European Parliamentary Research Service, Scientific Foreign Unit (STOA), PE 641.530, 2020, acesso pelo site: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU(2020)641530_EN.pdf, em 06/08/2025.

FERRAJOLI, Luigi. **La democrazia costituzionale**. In Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, nº18, 2012.

FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy**. In CALHOUN, Craig. Habermas and the Public Sphere. Boston: MIT, 1992.

FUNK, Aline; SHAHBAZ, Aline and VESTEINSSON, Kian. **Freedom on the Net 2023: the repressive power of artificial intelligence**. Acesso pelo site: https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2023/repressive-power-artificial-intelligence, em 24/09/2025.

GURUMURTHY, Anita and BHARTHUR, Deepti. **Democracy and the algorithmic turn**. In SUR Review, v.15, nº27, 2018.

HARARI, Yuval Noah. **21 lessons for the 21st century**. New York: Spiegel&Grau, 2018.

----. Why does technology favor tyranny? In https://telegrafi.com/en/why-technology-favors-tyranny/, acesso em 06/08/2025.

HELBING, Dirk. **Machine intelligence: blessing or curse? It depends on Us!** In HELBING, Dirk. Towards digital enlightenment – essays on the dark and light sides of the digital revolution. New York: Springer, 2019.

HOLROYD, Matthew. **Deepfake Zelenskyy surrender video is the first intentionally used in Ukraine war**. In Euronews, 16/032022, acesso pelo site: https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/16/deepfake-zelenskyy-surrender-video-is-the-first-intentionally-used-in-ukraine-war, em 24/09/2025.

ARTIFICIAL Intelligence Act. **AI Act Explorer**. [S. l.], 2024. Disponível em: https://artificialintelligenceact.eu/ai-act-explorer/. Acesso em: 06/08/2025.

DATA.GOVT.NZ. **Algorithm Assessment Report**. New Zealand Government, 2020. Disponível em: https://data.govt.nz/docs/algorithm-assessment-report. Acesso em: 20/08/2025.

DEMOCRACY INNOVATORS. **Michihito Matsuda about the AI Mayor Project and why we need to overcome old democratic systems**. 2023. Disponível em: https://democracyinnovators.com/michihito-matsuda-about-the-ai-mayor-project-and-why-we-need-to-overcome-old-democratic-systems/. Acesso em: 20/08/2025.

EUROPEAN COMMISSION. **AI Office**. Digital Strategy, 2024. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/ai-office. Acesso em: 03/09/2025.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)**. Official Journal of the European Union, L_202401689, 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202401689. Acesso em: 04/06/2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **HUDOC database**. [S. l.], 2025. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int. Acesso em: 24/09/2025.

de exemplos, ela alcança empresas que utilizam sistemas automatizados para decisões críticas — como habitação, crédito, emprego, educação e saúde — obrigando-as a realizar impact assessments (avaliações de impacto). Essas avaliações deveriam analisar (i) a precisão e eficácia do sistema, e (ii) os riscos de viés, discriminação, privacidade e segurança em seus modelos. Maiores informações no site: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3572?utm_source, acesso em 03/09/2025.

[30] Como propõe, aliás, HARARI, Yuval Noah. 21 lessons for the 21st century. New York: Spiegel&Grau, 2018, p.34.

[31] Acesso pelo site: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Fevereiro/eleicoes-2026-tse-aprova-sete-resolucoes-que-vigorarao-no-pleito, em 04/03/2026.

[32] Idem.

[33] Neste sentido o texto de CALO, Ryan. Artificial intelligence policy: a primer and roadmap. Acesso pelo site: https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/51-2_Calo.pdf, em 04/03/2026.

[34] NILSSON, Nils J. The quest for artificial intlligence – a history of ideas and achievements. New York: Cambridge University Press, 2010, p.32.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. HUDOC: **Case of Case Title (Item 001-119244)**. Strasbourg, 2013. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-119244%22]}. Acesso em: 04/03/2026.

LEADERSHIP4IR. **AI candidate runs for mayor in Japan**. 2018. Disponível em: https://leadership4ir.com/2018/04/19/ai-candidate-runs-for-mayor-in-japan/. Acesso em: 20/08/2025.

LIEDEKERKE. **Artificial Intelligence and Legal Personality**. Insights, 2024. Disponível em: https://liedekerke.com/en/insights/artificial-intelligence-and-legal-personality. Acesso em: 04/03/2026.

MAJORITIES of Americans are concerned about spread of AI. **YouGov**, 2023. Disponível em: https://today.yougov.com/technology/articles/46058-majorities-americans-are-concerned-about-spread-ai. Acesso em: 04/06/2025.

CONGRESS.GOV. S.3572 - **Algorithmic Accountability Act of 2022**. 117th Congress, 2022. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3572. Acesso em: 03/09/2025.

DIGITAL.GOVT.NZ. **Sam: Meet your politician of the future**. New Zealand Government, 2017. Disponível em: https://www.digital.govt.nz/showcase/sam-meet-your-politician-of-the-future. Acesso em: 20/08/2025.

FRONTIERS IN COMMUNICATION. **Artigo Científico (Perspectives in Communication)**. Frontiers, 2020. Disponível em: https://www.frontiersin.org/journals/communication/articles/10.3389/fcomm.2020.00054/. Acesso em: 04/06/2025.

GENERATIVE AI faces major test Indonesia holds largest election since boom. **Reuters**, 2024. Disponível em: https://www.reuters.com/technology/generative-ai-faces-major-test-indonesia-holds-largest-election-since-boom-2024-02-08/. Acesso em: 04/06/2025.

BIDEN fake robocalls New Hampshire. **The Guardian**, 2024. Disponível em: https://www.theguardian.com/us-news/2024/jan/22/biden-fake-robocalls-new-hampshire. Acesso em: 04/06/2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2026: TSE aprova sete resoluções que vigorarão no pleito**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Fevereiro/eleicoes-2026-tse-aprova-sete-resolucoes-que-vigorarao-no-pleito. Acesso em: 04/03/2026.

OPENAI tech giants US government AI projects. **Wired**, 2024. Disponível em: https://www.wired.com/story/openai-tech-giants-us-government-ai-projects/. Acesso em: 04/06/2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2024**. 19th Edition. Geneva: WEF, 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf. Acesso em: 04/06/2025.

INNERARITY, Daniel. **El impacto de la inteligencia artificial en la democracia**. In Revista de las Cortes Generales, nº109, segundo semestre (2020), pp.87/103. Madrid: Congreso de los Diputados, 2020.

JONSSON, Oscar & TENA, Carlos Luca de. **European tech insights- mapping european attitudes towards technological change and its governance**, 2019, acesso pelo site: https://docs.ie.edu/cgc/IE-CGC-European-Tech-Insights-2021.pdf, em 20/08/2025.

KNILL, Christoph. **The study of morality policy: analytical implications from a public po-**

[35] KNILL, Christoph. The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective. In Journal of European Public Policy, nº20, 2013, p.309. Vale aqui também as reflexões de FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In CALHOUN, Craig. Habermas and the Public Sphere. Boston: MIT, 1992, p.109 e seguintes.

[36] Como quer FERRAJOLI, Luigi. La democrazia costituzionale. In Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, nº18, 2012, pp.69 e seguintes. Neste sentido, para o autor italiano, a democracia é concebida para regular conflitos sociais, deixando sempre em aberto decisões a serem tomadas e objetivos a serem definidos diante de novos acontecimentos. Portanto, o processo de tomada de decisão assume características que não são suscetíveis de cálculo e otimização absolutos.

[37] Aprofundamos estas perspectivas em nosso trabalho LEAL, Rogério Gesta. Déficits democráticos na Sociedade de Riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

[38] INNERARITY, Daniel. El impacto de la inteligencia artificial en la democracia. In Revista de las Cortes Generales, nº109, segundo semestre (2020), pp.87/103. Madrid: Congreso de los Diputados, 2020.

perspective. In Journal of European Public Policy, nº20, 2013.

KOVACEVIC, Ana V. **Disinformation and generative AI**. In https://www.researchgate.net/publication/389396573_Disinformationa_and_Generative_AI, acesso em 13/08/2025.

KUSCHE, Isabel. **Possible harms of artificial intelligence and the EU AI act: fundamental rights and risk**. In Journal of Risk Research. May 11,2024. Routledge, 2024.

LEAL, Rogério Gesta. **Déficits democráticos na Sociedade de Riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

----. Propaganda eleitoral e as ameaças à democracia. Porto Alegre: TJRS, 2025.

MCCARTHY, John. **What is artificial intelligence?** Stanford: Stanford University, 2007. Acesso pelo site: https://www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf, em 06/08/2025.

NEMITZ, Paul. **Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence**. In Philosophical Transactions Review, A376, november, 28, 2018.

NILSSON, Nils J. **The quest for artificial intlligence – a history of ideas and achievements**. New York: Cambridge University Press, 2010.

PAWELEC, Maria. **Deepfakes and democracy (theory): how synthetic áudio-visual media for disinformation and hate speech threaten core democratic funcitons**. In Digital Society (2022), 1:19, september/2022.

PIRRO, Andre L. P. **The contemporary far right from contra to control**. In Political Communication, 41(6), pp.1017/1022, 2024.

POECHHACKER, Nikolaus. **Democratic algorithms: ethnography of a public recommender system**. Lüneburg: Meson Press, 2024.

POLLICINO, Oreste (edit.). **Freedom of speech and the regulation of fake news**. Cambridge: Intersentia, 2023.

POLLICINO, Oreste e DUNN, Piero. **Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione**. Roma: Bocconi University Press, 2024.

QAMAR, Roheen and ZARDARI, Baqar Ali. **Artificial neural networks: an overview**. In Mesopotamian Journal of Computer Science, v.34. (2023).

REBELO, Karen. **India's generative AI election pilot shows artificial intelligence in campaings is here to stay**. Publicado pelo Center for Media Engagement, da University of Texas at Austin. Acesso pelo site: https://mediaengagement.org/wp-content/uploads/2024/10/Indias-Generative-AI-Election-Pilot-Shows-Artificial-Intelligence-In-Campaigns-Is-Here-To-Stay.pdf, em 13/08/2025.

SUCIU, Peter. **Is Russia's invasion of Ukraine - the firs social media war?** In Forbes, 01/03/2022, acesso pelo site: https://www.forbes.com/sites/petersuciu/2022/03/01/is-russias-invasion-of-ukraine-the-first-social-media-war/, em 24/09/2025.

SUNSTEIN, Cass R. **#Republic.com – la democrazia nell'epoca dei social media**. Bologna: Il Mulino, 2017.

THE ECONOMIST. **The global democracy index: how did countries perform in 2024?** Edition 26,02.2025, p.12. Acesso pelo site: https://www.economist.com/interactive/democracy-index-2024? , em 04/06/2025.

URBINATI, Nadia. **Democracy disfigured: opinion, truth and the people**. New York: Harvard University Press, 2014.

VÁZQUEZ, Juan Manuel. **Digital services taxes in the European Union: what can we expect?** Publicado em 14/02/2023, no site: https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/digital-services-taxes-in-the-european-union-what-can-we-expect/?utm_

[39] Tal perspectiva podemos ver contemplada desde há muito na UE, por conta das decisões judiciais da sua Corte Europeia de Diretos Humanos, ao firmar o entendimento de que, se por um lado, a publicação de informações destinadas a influenciar os eleitores representa exercício da liberdade de expressão, razão pela qual qualquer restrição deve ser interpretada estritamente; por outro lado tais restrições podem tornar-se necessárias para garantir a livre expressão da opinião pública na escolha do legislativo. Assim, os controles dos debates públicos são necessários para proteger o processo eleitoral. Ver a decisão da Corte no caso Animal Defenders Internacional v. United Kingdom, 2013, aplication 48876/08, acesso pelo site: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-119244%22]}, em 04/03/2026.

source=chatgpt.com, acesso em 04/03/2026.

WIRTZ, Bernd W.; WEYERER, Jan C. & GEYER, Carolin. (2018): **Artificial iIntelligence and the public sector—applications and challenges**. In International Journal of Public Administration, edition 24/07/2018. New York: Routledge, 2018.

CÂMARAS DE ECO E AUTONOMIA DO VOTO: O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO DEMOCRÁTICA DIANTE DA MEDIAÇÃO ALGORÍTMICA NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

JORGE JOSÉ LAWAND

Sobre os autores:

Jorge José Lawand: Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com formação integralmente voltada à interface entre Direito e tecnologia, tendo defendido dissertação sobre contratos eletrônicos (2002) e tese doutoral sobre testamento digital (2005), sob orientação da Professora Maria Helena Diniz. Exerce o cargo de Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo há vinte anos, acumulando experiência técnico-jurisdicional direta em matéria eleitoral, com atuação na 260ª Zona Eleitoral e no 4º Juízo das Garantias do Núcleo 1. Publicou artigos em periódicos de referência, incluindo a Revista dos Tribunais e a Revista Paraná Eleitoral, e integra os corpos editoriais desta última e da Revista de Estudos Eleitorais do TSE, atuando ainda como revisor ad hoc em periódicos jurídicos nacionais desde 2013. Possui certificação em Formação de Formado-

RESUMO

A mediação algorítmica nas plataformas digitais suscita preocupações sobre a formação autônoma da vontade eleitoral, especialmente diante de fenômenos como câmaras de eco e filter bubbles. Este artigo examina, à luz da teoria deliberativa habermasiana e do direito constitucional eleitoral brasileiro, se e como a curadoria algorítmica compromete a autonomia do voto garantida pelos artigos 1º, inciso II, e 14 da Constituição Federal de 1988. Analisam-se casos concretos das eleições de 2018, 2022 e 2024, com ênfase nos episódios envolvendo WhatsApp, Facebook, TikTok e inteligência artificial generativa. Argumenta-se que, diante da inconclusividade empírica sobre a magnitude causal dos efeitos, mas da robustez teórica dos riscos epistêmicos, o direito eleitoral deve adotar um princípio da precaução democrática, privilegiando transparência algorítmica e medidas proporcionais que preservem a integridade do processo eleitoral sem suprimir a liberdade de expressão. Conclui-se pela necessidade de regulação que equilibre inovação tecnológica e proteção da soberania popular.

Palavras-chave: Câmaras de eco. Autonomia do voto. Democracia deliberativa. Algoritmos. Direito eleitoral.

ABSTRACT

Algorithmic mediation on digital platforms raises concerns about the autonomous formation of electoral will, especially in light of phenomena such as echo chambers and filter bubbles. This article examines, in light of Habermasian deliberative theory and Brazilian constitutional electoral law, whether and how algorithmic curation compromises voting autonomy guaranteed by Articles 1, item II, and 14 of the 1988 Federal Constitution. Concrete cases from the 2018, 2022, and 2024 elections are analyzed, with emphasis on episodes involving WhatsApp, Facebook, TikTok, and generative artificial intelligence. It is argued that, given the empirical inconclusiveness regarding the causal magnitude of effects, but the theoretical robustness of epistemic risks, electoral law should adopt a democratic precautionary principle, favoring algorithmic transparency and proportional measures that preserve the integrity of the electoral process without suppressing freedom of expression. The conclusion points to the need for regulation that balances technological innovation and protection of popular sovereignty.

Keywords: Echo chambers. Voting autonomy. Deliberative democracy. Algorithms. Electoral law.

INTRODUÇÃO

Uma tensão estrutural atravessa o direito eleitoral brasileiro contemporâneo: a Constituição Federal de 1988 consagrou a soberania popular e o sufrágio universal como fundamentos da República (art. 1º, parágrafo único, e art. 14), ao mesmo tempo em que o ambiente informacional no qual se forma a vontade eleitoral foi progressivamente colonizado por algoritmos opacos, orientados não à pluralidade deliberativa, mas à maximização do engajamento comercial. Algoritmos de recomendação, personalização de conteúdo e microsegmentação publicitária criam ambientes informacionais individualizados que podem isolar eleitores em câmaras de eco — espaços nos quais crenças preexistentes são continuamente reforçadas e visões divergentes sistematicamente excluídas. A transformação digital das campanhas eleitorais brasileiras nas últimas três décadas, portanto, não é apenas fenômeno tecnológico: é questão constitucional de primeira grandeza.

O problema central que orienta este artigo é o seguinte: a curadoria algorítmica exercida pelas plataformas digitais compromete a autonomia do voto a ponto de exigir intervenção regulatória do direito eleitoral brasileiro, mesmo diante de evidência empírica ainda inconclusiva sobre a magnitude causal desses efeitos? A hipótese defendida é que, embora a ciência política e a comunicação não tenham produzido consenso definitivo sobre o impacto quantitativo das câmaras de eco nas decisões eleitorais, a robustez teórica dos riscos epistêmicos identificados pela filosofia política deliberativa e pelos estudos sobre autonomia epistêmica justifica a adoção de um princípio da precaução democrática. Esse princípio orienta medidas regulatórias proporcionais — notadamente a exigência de transparência algorítmica e auditabilidade — que protejam a integridade do processo eleitoral sem suprimir a liberdade de expressão ou a inovação tecnológica.

A relevância do tema é evidente. As eleições brasileiras de 2018, 2022 e 2024 foram marcadas por episódios de desinformação massiva, polarização extrema e uso estratégico de plataformas como WhatsApp, Facebook, Instagram, TikTok e Telegram para difusão de narrativas políticas segmentadas. O caso dos disparos em massa via WhatsApp em 2018, o vídeo viral de Bolsonaro no Facebook em setembro de 2024 e a campanha digital de Pablo Marçal nas redes de vídeo curto ilustram a centralidade da mediação algorítmica na formação da opinião pública eleitoral. Diante desse cenário, o Tribunal Superior Eleitoral tem buscado desenvolver respostas institucionais, mas enfrenta limites constitucionais e operacionais significativos.

Este artigo estrutura-se em sete seções. Após esta introdução, a seção 2 descreve o percurso metodológico adotado, explicitando o tipo de pesquisa, as balizas de seleção do material e os procedimentos de análise. A seção 3 estabelece os fundamentos teóricos da democracia deliberativa habermasiana e da autonomia do voto no direito constitucional brasileiro. A seção 4 conceitua câmaras de eco e filter bubbles, distinguindo-os e apresentando o estado atual do debate empírico. A seção 5 analisa os impactos sobre a formação da vontade eleitoral nos casos brasileiros de 2018, 2022 e 2024. A seção 6 examina as implicações para o direito eleitoral, discutindo limites constitucionais, transparência algorítmica e o princípio da precaução democrática. A seção 7 conclui com síntese do argumento e recomendações normativas.

1. METODOLOGIA

O presente artigo é produto de pesquisa jurídica de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica sistemática combinada com estudo documental de casos empíricos. A abordagem adotada articula análise teórico-normativa e análise empírico-descritiva: enquanto a primeira dimensão examina os fundamentos filosóficos e constitucionais da democracia deliberativa e da autonomia do voto, a segunda dimensão descreve e interpreta

episódios concretos de mediação algorítmica ocorridos nos ciclos eleitorais brasileiros de 2018, 2022 e 2024. A metodologia enquadra-se como pesquisa jurídico-exploratória, voltada à identificação de categorias normativas emergentes e à proposição de soluções regulatórias proporcionais diante de fenômenos tecnológicos de alta complexidade.

A revisão bibliográfica foi conduzida em três camadas. A primeira, de natureza teórica, abrangeu obras fundamentais da filosofia política deliberativa — com ênfase na teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas e nas contribuições contemporâneas sobre autonomia epistêmica e dominação algorítmica (MAYNOR, 2025; SÉNAC, 2024) — bem como a doutrina constitucional e eleitoral brasileira pertinente. A segunda camada, de natureza empírica, reuniu artigos científicos sobre os efeitos das câmaras de eco e das filter bubbles sobre o comportamento eleitoral, priorizando publicações dos últimos cinco anos indexadas em bases de dados científicas reconhecidas (Web of Science, Scopus, SciELO, Google Scholar). O critério de seleção privilegiou estudos com metodologia explícita, dados primários ou revisão sistemática documentada, abrangendo tanto pesquisas que confirmam impactos significativos quanto aquelas que questionam sua universalidade — escolha deliberada para espelhar fielmente o estado da arte e a controvérsia científica subjacente ao argumento central do artigo. A terceira camada, de natureza normativa e documental, compreendeu a legislação eleitoral brasileira (notadamente a Lei n. 9.504/1997 e suas atualizações), resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, decisões do Supremo Tribunal Federal, marcos regulatórios internacionais (Digital Services Act europeu, Online Safety Act britânico, PL 2.338/2023) e instrumentos de direito internacional pertinentes.

O estudo dos casos empíricos segue a metodologia do estudo documental de caso, conforme delineada por Yin (2015) para pesquisas qualitativas em ciências sociais aplicadas. Os casos foram selecionados segundo dois critérios convergentes: (a) relevância institucional, aferida pela cobertura jornalística e acadêmica documentada e pela repercussão em decisões e resoluções do TSE; e (b) representatividade tipológica, de modo que os episódios selecionados ilustrassem diferentes plataformas (WhatsApp, Facebook/Meta, TikTok), diferentes mecanismos de formação de câmaras de eco (disparos em massa, personalização algorítmica, amplificação por inteligência artificial generativa) e diferentes estágios de resposta institucional. Os dados relativos a cada caso foram extraídos de fontes primárias (decisões judiciais, resoluções do TSE, relatórios de plataformas) e fontes secundárias (literatura científica peer-reviewed, investigações jornalísticas de referência). A análise dos casos não tem pretensão causal quantitativa — lacuna esta explicitamente reconhecida na seção 4, à luz do estado do debate empírico —, mas visa identificar padrões estruturais recorrentes que permitem fundamentar, no plano normativo, a proposta do princípio da precaução democrática.

O argumento normativo central — a proposta do princípio da precaução democrática como categoria jurídica autônoma — foi construído por meio do método jurídico de interpretação sistemática e princípio lógico, com recurso ao raciocínio analógico controlado: identificam-se os fundamentos conceituais e teleológicos do princípio da precaução no direito ambiental e em sua releitura econômica (SUNSTEIN, 2005) e demonstra-se, por distinção fundamentada, que o objeto, o fundamento e a estrutura normativa da precaução democrática aqui proposta deles se diferenciam, justificando o reconhecimento de categoria jurídica autônoma. Tal operação metodológica é realizada de forma explícita na seção 6, com indicação dos critérios de diferenciação e das bases constitucionais próprias do novo princípio.

2. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E AUTONOMIA DO VOTO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. A RAZÃO COMUNICATIVA E A ESFERA PÚBLICA EM HABERMASCOS

A teoria deliberativa da democracia, tal como desenvolvida por Jürgen Habermas, fundamenta a legitimidade das decisões políticas na qualidade do processo comunicativo que as precede. Para Habermas, a democracia não se reduz à agregação de preferências individuais preexistentes, mas exige um processo de formação racional da vontade coletiva por meio da ação comunicativa — interação linguística orientada ao entendimento mútuo, e não à manipulação estratégica (HABERMAS, 2012). A esfera pública, nesse modelo, constitui o espaço social no qual cidadãos livres e iguais debatem questões de interesse comum, submetendo pretensões de validade ao escrutínio crítico recíproco.

Três condições normativas são centrais para a deliberação democrática habermasiana: acessibilidade (todos os potencialmente afetados devem poder participar do debate), publicidade (argumentos e razões devem ser expostos ao escrutínio público) e racionalidade comunicativa (os participantes devem estar dispostos a revisar suas posições diante de melhores argumentos). Essas condições pressupõem um ambiente informacional plural, no qual os cidadãos têm acesso a perspectivas diversas e podem avaliar criticamente as razões apresentadas (HABERMAS, 2012).

A mediação algorítmica das plataformas digitais coloca em crise esses pressupostos. Estudos recentes demonstram que algoritmos de recomendação priorizam conteúdo com base em critérios de engajamento — cliques, compartilhamentos, tempo de permanência — e não em critérios de relevância argumentativa ou pluralidade informacional (GARAJAMIRLI, 2025; DE NEZ; QUINTANA, 2024). Essa lógica econômica de curadoria fragmenta a esfera pública em múltiplas esferas personalizadas, reduz a exposição a visões divergentes e favorece conteúdos sensacionalistas ou emocionalmente carregados em detrimento da argumentação racional. Como observa Garajamirli (2025), a opacidade dos critérios de priorização impede a responsabilização pública e a correção coletiva dos fluxos informacionais, minando a condição de possibilidade para o debate público igualitário.

De Nez e Quintana (2024) argumentam que a personalização algorítmica desloca os incentivos da racionalidade comunicativa para apelos afetivos, comprometendo a qualidade deliberativa necessária à legitimação democrática. Chen (2025) acrescenta que a falta de transparência nos algoritmos de ranking e personalização impede a governança democrática da esfera pública digital, exigindo atualização normativa da teoria habermasiana para incluir a mediação tecnológica como objeto de regulação política.

2.2. AUTONOMIA EPISTÊMICA E AGÊNCIA POLÍTICA

A autonomia do voto não se reduz à ausência de coerção física ou jurídica; ela exige também autonomia epistêmica — a capacidade do cidadão de formar suas preferências políticas com base em informações adequadas e em condições de reflexão crítica. A filosofia política contemporânea tem enfatizado que a manipulação informacional e a injustiça epistêmica — desvalorização sistemática de testemunhos e vozes — comprometem a agência política efetiva dos cidadãos (SÉNAC, 2024; MAYNOR, 2025).

Maynor (2025) desenvolve o conceito de dominação algorítmica, argumentando que a saturação de desinformação e a manipulação dos fluxos informacionais por algoritmos opacos constituem formas de dominação que comprometem a liberdade política republicana. Diferentemente da coerção direta, a dominação algorítmica opera por meio do condicionamento do ambiente epistêmico no qual as preferências são formadas, reduzindo a capacidade dos cidadãos de exercer controle efetivo sobre suas escolhas políticas.

Sénac (2024) analisa casos de injustiça epistêmica em ambientes digitais, mostrando que mecanismos de moderação, anonimato e curadoria algorítmica podem invisibilizar testemunhos e aprofundar desigualdades epistêmicas que minam a participação deliberativa. Bassan (2024) acrescenta que a personalização algorítmica cria assimetrias informacionais

entre eleitores, favorecendo aqueles com maior literacia digital e acesso a fontes diversificadas, enquanto isola outros em bolhas informacionais empobrecidas.

Esses argumentos convergem para a tese de que a autonomia do voto, como condição de legitimidade democrática, exige não apenas liberdade formal de escolha, mas também condições materiais de formação autônoma da vontade — o que inclui acesso a informações plurais, capacidade de avaliação crítica e ausência de manipulação sistemática do ambiente epistêmico.

2.3. AUTONOMIA DO VOTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 consagra a soberania popular como fundamento da República (art. 1°, parágrafo único) e estabelece o sufrágio universal e o voto direto e secreto como direitos políticos fundamentais (art. 14). O voto secreto, em particular, visa proteger a autonomia do eleitor contra pressões externas — sejam elas coerção física, intimidação ou compra de votos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral tem reconhecido que a integridade do processo eleitoral exige não apenas a proteção formal do voto, mas também a garantia de condições materiais para a formação livre e consciente da vontade eleitoral.

A autonomia do voto, nesse sentido, conecta-se diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1°, III) e ao direito à informação (art. 5°, XIV). O eleitor deve ter acesso a informações plurais e verídicas sobre candidatos, partidos e propostas, de modo a poder exercer sua escolha de forma consciente e autônoma. A desinformação massiva e a manipulação algorítmica do ambiente informacional comprometem essa condição, reduzindo o voto a uma escolha condicionada por estímulos opacos e não submetidos ao escrutínio público.

A doutrina constitucional brasileira tem reconhecido que a liberdade de expressão (art. 5°, IV e IX) não é absoluta, devendo ser ponderada com outros direitos fundamentais e com a proteção da integridade do processo democrático. O Tribunal Superior Eleitoral, em diversas decisões, tem afirmado que a propaganda eleitoral deve observar limites éticos e jurídicos, vedando-se práticas que comprometam a igualdade de oportunidades entre candidatos ou a formação livre da vontade do eleitor. A questão que se coloca, portanto, é se e como o direito eleitoral pode regular a mediação algorítmica sem violar a liberdade de expressão e a inovação tecnológica — tema que será retomado na seção 5.

3. CÂMARAS DE ECO E FILTER BUBBLES: CONCEITO, MECANISMOS E DEBATE EMPÍRICO

3.1. DISTINÇÃO CONCEITUAL: FILTER BUBBLES E ECHO CHAMBERS

Embora frequentemente utilizados como sinônimos, os conceitos de *filter bubble* (bolha de filtros) e *echo chamber* (câmara de eco) designam fenômenos relacionados, mas conceitualmente distintos, com implicações diferentes para a deliberação democrática. A distinção é relevante tanto para a compreensão dos mecanismos causais quanto para o desenho de respostas regulatórias adequadas.

O termo *filter bubble* foi popularizado por Eli Pariser (2012) para designar o efeito produzido por algoritmos de recomendação que personalizam fluxos informacionais com base no histórico de comportamento do usuário, reduzindo a probabilidade de exposição a informações contrárias às suas preferências ou crenças preexistentes. A bolha de filtros é, portanto, um efeito primariamente tecnológico, resultante da curadoria algorítmica que prioriza conteúdo com base em critérios de relevância personalizada — geralmente orientados à maximização do engajamento e do tempo de permanência na plataforma (PARISER, 2012;

RHODES, 2021).

Já o conceito de *echo chamber* refere-se a um ambiente social no qual interações repetidas entre indivíduos com crenças semelhantes amplificam essas crenças e isolam o grupo de perspectivas divergentes. A câmara de eco emerge de dinâmicas sociais de homofilia (tendência a associar-se com semelhantes), confirmação mútua e reforço grupal, não dependendo necessariamente de mediação algorítmica. Sunstein (2017) argumenta que câmaras de eco podem existir em ambientes offline — clubes, igrejas, círculos profissionais — mas são potencializadas pelas redes sociais digitais, que facilitam a formação de grupos homogêneos e reduzem os custos de evitar o dissenso.

Rhodes (2021) sintetiza a distinção: enquanto *filter bubbles* dependem primariamente de critérios técnicos de personalização, echo chambers dependem de uma combinação de algoritmos, escolhas sociais (seguir, curtir, compartilhar) e dinâmicas de grupo. Ambos os fenômenos podem coexistir e reforçar-se mutuamente, mas exigem respostas distintas de política pública e design de plataformas. Intervenções sobre *filter bubbles* devem focar na transparência e auditabilidade dos algoritmos; intervenções sobre *echo chambers* devem incluir também estratégias de alfabetização digital e promoção de exposição a perspectivas diversas.

3.2. MECANISMOS ALGORÍTMICOS DE CURADORIA E PERSONALIZAÇÃO

Os algoritmos de recomendação utilizados pelas principais plataformas digitais — Facebook, Instagram, TikTok, YouTube, Twitter/X — operam por meio de modelos de aprendizado de máquina que analisam vastos volumes de dados sobre o comportamento dos usuários (cliques, tempo de visualização, compartilhamentos, comentários, histórico de navegação) para prever quais conteúdos maximizarão o engajamento. Esses modelos são treinados para otimizar métricas de negócio — tempo de permanência na plataforma, número de interações, receita publicitária — e não para promover pluralidade informacional ou qualidade deliberativa (GARAJAMIRLI, 2025; BASSAN, 2024).

Três mecanismos principais contribuem para a formação de câmaras de eco e *filter bubbles*:

a) Personalização de conteúdo: Algoritmos de ranking priorizam conteúdos que o modelo prevê serem mais relevantes ou atraentes para cada usuário individual, com base em seu histórico de comportamento. Isso cria *feeds* personalizados nos quais cada usuário vê uma seleção diferente de postagens, notícias e anúncios. A personalização reduz a probabilidade de exposição a conteúdos que desafiem crenças preexistentes, pois estes tendem a gerar menor engajamento (PARISER, 2012; RHODES, 2021).

b) Microsegmentação publicitária: Plataformas permitem que anunciantes — incluindo campanhas eleitorais — segmentem audiências com base em centenas de variáveis demográficas, comportamentais e psicográficas. Isso possibilita a entrega de mensagens políticas altamente personalizadas, adaptadas às crenças, medos e aspirações de grupos específicos de eleitores. A microsegmentação torna invisível ao escrutínio público o conteúdo das mensagens eleitorais, fragmentando o debate político em múltiplas conversas paralelas e impedindo a formação de uma esfera pública comum (BASSAN, 2024; LONGO, 2022).

c) Amplificação de conteúdo emocional: Estudos demonstram que algoritmos de recomendação tendem a amplificar conteúdos que geram reações emocionais intensas — indignação, medo, entusiasmo — pois estes produzem maior engajamento. Conteúdos sensacionalistas, polarizadores ou desinformativos frequentemente beneficiam-se desse viés algorítmico, circulando mais amplamente do que informações factuais ou argumentos racionais (BUSÓN; CHAVES DE MORAES; ARF, 2025; PINHEIRO, 2025).

Esses mecanismos operam de forma opaca: os critérios exatos de priorização são segredos

comerciais das plataformas, e os usuários não têm visibilidade sobre por que determinados conteúdos lhes são apresentados e outros não. Essa opacidade impede tanto a responsabilização pública quanto a correção individual — o usuário não pode ajustar suas preferências informacionais se não compreende como o algoritmo está moldando sua experiência (GARAJAMIRLI, 2025; DE NEZ; QUINTANA, 2024).

3.3. O DEBATE EMPÍRICO: EVIDÊNCIAS, CONTROVÉRSIAS E INCERTEZAS

O debate empírico sobre os efeitos reais das câmaras de eco e *filter bubbles* nas decisões eleitorais é marcado por controvérsias metodológicas e resultados heterogêneos. Embora haja consenso sobre a existência dos mecanismos descritos acima, a magnitude causal de seus efeitos sobre a formação da vontade eleitoral permanece objeto de disputa científica.

Evidências que apoiam o impacto: Diversos estudos documentam que algoritmos de recomendação funcionam como vetores de *filter bubbles* e reduzem a exposição a perspectivas divergentes. Rhodes (2021) demonstra que usuários expostos predominantemente a conteúdo alinhado com suas crenças preexistentes apresentam menor capacidade crítica diante de desinformação e maior polarização afetiva. Busón, Chaves de Moraes e Arf (2025) analisam o papel da inteligência artificial na amplificação de polarização emocional durante campanhas eleitorais, mostrando que conteúdos gerados ou amplificados por IA tendem a reforçar divisões identitárias e reduzir a disposição ao diálogo.

Simulações computacionais de dinâmicas de rede confirmam que a combinação de homofilia social e curadoria algorítmica produz enclaves informacionais persistentes, resistentes a intervenções simples como exposição ocasional a perspectivas divergentes. Esses estudos sugerem que, uma vez formadas, câmaras de eco tendem a se autorreforçar, dificultando a correção espontânea (RHODES, 2021).

Evidências que questionam o impacto universal: outros estudos encontram efeitos heterogêneos ou limitados. Revisão sistemática abrangendo 496 estudos de múltiplos países demonstra que os impactos das mídias digitais sobre a democracia variam conforme o tipo de regime e a variável política analisada — efeitos negativos como polarização e queda de confiança institucional são mais pronunciados em democracias consolidadas, ao passo que incrementos de participação e acesso à informação são mais frequentes em regimes em transição (Lorenz-Spreen et al., 2022). Em análise de painel com 167 países entre 2000 e 2018, a penetração da internet ampliou certas dimensões deliberativas, mas seus efeitos dependeram da força da esfera pública, da sociedade civil e das instituições formais de cada país (Lu et al., 2022). Hunter (2023), por sua vez, ao examinar dados de 158 países, conclui que diferentes tipos de uso das redes sociais produzem efeitos opostos: usos voltados à diversidade informacional fortalecem indicadores democráticos, enquanto a difusão de desinformação e a organização de violência os enfraquecem. Essa heterogeneidade sugere que os efeitos das câmaras de eco não são universais, mas mediados por fatores contextuais, institucionais e pelo tipo de uso das plataformas.

Estudos que analisam a auto-seletividade dos usuários — a tendência de indivíduos a buscar ativamente informações alinhadas com suas crenças — argumentam que a polarização e o isolamento informacional não podem ser atribuídos exclusivamente aos algoritmos, mas resultam também de escolhas individuais. Essa linha de pesquisa problematiza narrativas que atribuem aos algoritmos um poder determinístico sobre as preferências políticas (RHODES, 2021).

Lacunas metodológicas: Revisões sistemáticas identificam limitações significativas na literatura empírica: escassez de estudos experimentais ou longitudinais que estabeleçam causalidade robusta; falta de métricas consensuais para identificar e quantificar câmaras de eco; dificuldade de isolar efeitos de algoritmos de efeitos de escolhas individuais; e insu-

ficiência de estudos empíricos formais sobre o contexto brasileiro (RHODES, 2021; BASSAN, 2024).

Conclusão sobre o estado do debate: Não há consenso empírico definitivo sobre a magnitude causal do impacto das câmaras de eco nas decisões eleitorais. A literatura recente reforça a necessidade de estudos causais rigorosos e de políticas avaliadas por evidência antes de reformas legais extensivas. Contudo, a ausência de consenso empírico não implica ausência de risco. Como argumentaremos na seção 5, a robustez teórica dos riscos epistêmicos identificados pela filosofia política justifica a adoção de um princípio da precaução democrática, que orienta medidas regulatórias proporcionais mesmo diante de incerteza empírica.

4. IMPACTOS SOBRE A FORMAÇÃO DA VONTADE ELEITORAL: OS CASOS BRASILEIROS

4.1. ELEIÇÕES DE 2018: WHATSAPP E DISPAROS EM MASSA

As eleições presidenciais de 2018 marcaram um ponto de inflexão na história eleitoral brasileira, com o WhatsApp emergindo como principal vetor de comunicação política e desinformação. Investigações jornalísticas e acadêmicas documentaram a existência de esquemas de disparos em massa de mensagens via WhatsApp, financiados por empresas e direcionados a milhões de eleitores, em violação à legislação eleitoral que veda o uso de recursos empresariais em campanhas (PANHO; BASTOS; SILVA, 2020; EVANGELISTA; BRUNO, 2019; BRITO, 2024).

A arquitetura do WhatsApp — aplicativo de mensageria privada com criptografia de ponta a ponta — dificultou tanto a detecção quanto a contenção da desinformação. Diferentemente das redes sociais públicas, nas quais conteúdos podem ser monitorados e moderados, as mensagens no WhatsApp circulam em grupos fechados, invisíveis ao escrutínio público e à fiscalização eleitoral (RESENDE et al., 2019). Essa característica transformou o aplicativo em um ambiente propício à formação de câmaras de eco, nas quais narrativas políticas — muitas delas falsas ou enganosas — circulavam sem contestação (EVANGELISTA; BRUNO, 2019; SANTOS et al., 2019).

Estudos de caso documentam a circulação massiva de conteúdos desinformativos sobre candidatos, instituições e políticas públicas, com impacto potencial sobre a formação da vontade eleitoral. A combinação de disparos em massa, algoritmos de recomendação e dinâmicas de grupo criou um ecossistema informacional fragmentado, no qual diferentes segmentos do eleitorado foram expostos a narrativas políticas radicalmente distintas e mutuamente incompatíveis (SANTOS et al., 2019; BAPTISTA et al., 2019; CHAGAS, 2020).

A resposta institucional foi limitada. O Tribunal Superior Eleitoral, embora tenha reconhecido a gravidade do problema, enfrentou dificuldades técnicas e jurídicas para fiscalizar e sancionar práticas em ambientes de mensageria privada (PANHO; BASTOS; SILVA, 2020). A criptografia de ponta a ponta, embora essencial para a proteção da privacidade, impediu o acesso a evidências de disparos em massa (REIS et al., 2020). Além disso, a legislação eleitoral vigente não previa instrumentos adequados para lidar com a escala e a velocidade da desinformação digital (BRITO, 2024).

4.2. ELEIÇÕES DE 2022: FACEBOOK, TWITTER E A ATUAÇÃO DO TSE

As eleições de 2022 foram marcadas por maior atuação do Tribunal Superior Eleitoral na governança da desinformação digital, mas também por intensificação da polarização e por campanhas de delegitimação das instituições eleitorais — fenômenos cujos efeitos foram

amplificados pelo consumo de informação em redes sociais e aplicativos de mensagens (ROSSINI; MONT'ALVERNE; KALOGEROPOULOS, 2023). Facebook e Twitter/X emergiram como principais arenas de disputa política, com fluxos informacionais marcados pela circulação de alegações falsas sobre o processo eleitoral em múltiplas plataformas (HALE et al., 2024). Esses fluxos foram caracterizados por dinâmicas de "influência reversa" — nas quais comunidades de base e elites políticas se retroalimentam na produção e amplificação da desinformação — e por campanhas coordenadas que converteram o ambiente digital em espaço de contestação da legitimidade do resultado eleitoral (BASTOS et al., 2025)

O TSE estabeleceu parcerias com plataformas digitais para remoção de conteúdos desinformativos e criou canais de verificação de fatos (*fact-checking*). Resoluções do TSE passaram a prever sanções para a disseminação de desinformação eleitoral, e decisões judiciais determinaram a remoção de conteúdos e a suspensão de contas de usuários que violassem as normas eleitorais. Essas medidas representaram avanço significativo em relação a 2018, mas também suscitaram controvérsias sobre os limites da liberdade de expressão e o papel do Judiciário na moderação de conteúdo (ALVES, 2025).

Estudos sobre a jurisprudência de 2022 apontam que a responsabilização efetiva das plataformas foi limitada. Decisões judiciais concentraram-se na remoção de conteúdos específicos e na sanção de usuários individuais, mas não enfrentaram a questão estrutural da curadoria algorítmica e da microsegmentação publicitária. As plataformas permaneceram como intermediárias opacas, cujos critérios de priorização e personalização não foram submetidos ao escrutínio público ou à auditoria independente (ALVES, 2025).

Martins e Rodrigues (2024) analisam o papel dos algoritmos na liberdade de expressão e no pluralismo político durante as eleições de 2022, argumentando que a opacidade algorítmica compromete a igualdade de oportunidades entre candidatos e a formação autônoma da vontade eleitoral. Os autores defendem que a transparência algorítmica deve ser reconhecida como condição de legitimidade democrática, exigindo que plataformas divulguem os critérios de curadoria e permitam auditoria independente.

4.3. ELEIÇÕES DE 2024: TIKTOK, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E NOVOS DESAFIOS

As eleições municipais de 2024 introduziram novos fenômenos que aprofundaram os desafios identificados em ciclos anteriores. Três inovações merecem destaque: a centralidade do vídeo curto (TikTok, Instagram Reels) como vetor de mobilização política; o uso de inteligência artificial generativa para criação e amplificação de conteúdos; e a persistência da mensageria privada (WhatsApp, Telegram) como canal de difusão coordenada.

a) O caso Pablo Marçal: A campanha de Pablo Marçal à Prefeitura de São Paulo em 2024 exemplifica o uso estratégico de plataformas digitais para a difusão de desinformação e a intensificação da polarização política. Silva (2025) analisa as estratégias desinformacionais de Marçal a partir de 251 postagens publicadas em sua conta oficial no Instagram durante o período eleitoral, identificando a predominância do formato vídeo (84,06%), de discursos de ataque (29,85%) e de narrativas polarizadoras como "nós contra eles" (34,66%) e "antissistema" (17,93%). A pesquisa documenta o uso recorrente de apelos emocionais negativos como mecanismo de engajamento, evidenciando que publicações com esse perfil geram maior alcance e interação. Silva (2025) conclui que a desinformação foi empregada de forma estratégica para deslegitimar adversários, mobilizar apoiadores e reforçar identidades grupais, com a lógica algorítmica das plataformas atuando como amplificadora dessas dinâmicas — contribuindo para a fragmentação do espaço público e para o aprofundamento da polarização no debate eleitoral

b) Vídeo viral de Bolsonaro no Facebook: Busón, Chaves de Moraes e Arf (2025) analisam um vídeo postado por Bolsonaro no Facebook em 13 de setembro de 2024, que alcançou cir-

culação massiva e exemplifica o papel da inteligência artificial e dos algoritmos na amplificação emocional de conteúdos políticos. O estudo identifica o uso de técnicas de edição e narrativa que exploram quadros morais e religiosos para reforçar identidades políticas polarizadas. Os autores argumentam que algoritmos de recomendação amplificaram o alcance do vídeo ao priorizá-lo em *feeds* personalizados, criando um efeito de câmara de eco em escala massiva.

c) Mensageria privada e coordenação: Apesar das inovações em plataformas públicas, WhatsApp e Telegram mantiveram sua função como canais de difusão coordenada e de difícil auditoria. Investigações documentam a persistência de grupos fechados nos quais narrativas desinformativas circulam sem contestação, reforçando câmaras de eco e dificultando a fiscalização eleitoral (SILVA, 2025).

d) Inteligência artificial generativa: O uso de ferramentas de IA para criação de conteúdos — textos, imagens, vídeos — emergiu como novo desafio. *Deepfakes* e conteúdos sintéticos dificultam a distinção entre informação verídica e desinformação, ampliando o potencial de manipulação da opinião pública. A velocidade de produção e disseminação de conteúdos gerados por IA supera a capacidade de verificação e moderação, exigindo novas estratégias de governança (BUSÓN; CHAVES DE MORAES; ARF, 2025).

Síntese comparativa: A tabela abaixo sintetiza as principais características dos ciclos eleitorais de 2018, 2022 e 2024:

ANO	PLATAFORMAS DOMINANTES	MECANISMO PRINCIPAL	REPOSTA INSTITUCIONAL
2018	WhatsApp	Disparos em massa em grupos fechados	Investigações jornalísticas; regulação inicial limitada
2022	Facebook, Twitter/X, WhatsApp	Fluxos “bottom-up”; campanhas de delegitimação	Maior atuação do TSE; parcerias com plataformas; limitação na responsabilização estrutural
2024	TikTok, Instagram Reels, Facebook, WhatsApp, Telegram	Vídeo curto + IA + personalização algorítmica	Governança em curso; ausência de decisões estruturais sobre algoritmos

A evolução dos casos brasileiros demonstra que a mediação algorítmica não é um fenômeno estático, mas um processo dinâmico que se adapta às inovações tecnológicas e às respostas regulatórias. A cada ciclo eleitoral, novos vetores de formação de câmaras de eco emergem, exigindo atualização contínua das estratégias de governança.

5. IMPLICAÇÕES PARA O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

5.1. LIMITES CONSTITUCIONAIS: LIBERDADE DE EXPRESSÃO VERSUS INTEGRIDADE ELEITORAL

A regulação da mediação algorítmica no contexto eleitoral enfrenta tensão constitucional entre a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, CF/88) e a proteção da integridade do processo democrático (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, CF/88). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que a liberdade de expressão não é absoluta, admitindo restrições proporcionais quando necessárias para proteger outros direitos fundamentais ou bens constitucionais de igual hierarquia. Esse standard foi consolidado, entre outros precedentes, na ADPF 130 e na ADI 5.537, que firmaram o teste tripartite da proporcionalidade — adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito — como parâmetro de controle de restrições a direitos fundamentais.

No contexto eleitoral, o STF e o TSE têm admitido restrições à propaganda eleitoral quando esta compromete a igualdade de oportunidades entre candidatos, a veracidade das informações ou a formação livre da vontade do eleitor. A vedação à propaganda enganosa, a exigência de identificação de conteúdos patrocinados e as sanções por abuso de poder econômico ou político são exemplos de restrições constitucionalmente legítimas nesse domínio.

Nesse sentido, a ADI 4.451 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21.06.2018) consolidou o entendimento de que restrições proporcionais à expressão eleitoral são admissíveis quando destinadas a preservar a igualdade entre candidatos e a formação livre da vontade do eleitor. O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, tem reafirmado em sua jurisprudência recente — notadamente nas decisões proferidas no contexto das eleições municipais de 2024 — que a disseminação de fatos sabidamente inverídicos configura abuso do poder político e viola o princípio da legitimidade eleitoral, por comprometer a higidez do processo de formação da vontade popular.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o julgamento do RE 1.037.396 (Tema 987, Rel. Min. Dias Toffoli) declarou a insuficiência protetiva do art. 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) à luz da tutela de direitos fundamentais, fixando novo regime de responsabilidade civil dos provedores de aplicações de internet por conteúdos de terceiros — precedente de relevância direta para a discussão sobre a responsabilidade das plataformas na filtragem e amplificação algorítmica de conteúdos em período eleitoral.

Do ponto de vista infraconstitucional, a propaganda eleitoral na internet é disciplinada pelos arts. 57-A a 57-J da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), introduzidos pela Lei nº 12.034/2009 e sucessivamente ampliados. Tais dispositivos vedam a contratação de tráfego pago por candidatos e partidos para impulsionamento não declarado de conteúdo eleitoral, exigem identificação do patrocinador e submetem o conteúdo eleitoral digital à fiscalização do TSE. A regulamentação do TSE para as eleições de 2022 e 2024 vedou expressamente a microsegmentação publicitária não declarada, mas a norma carece de mecanismo de auditoria efetiva sobre os algoritmos das plataformas.

A lacuna é significativa: enquanto a lei disciplina o conteúdo da mensagem eleitoral, os critérios algorítmicos que determinam sua distribuição e amplificação permanecem juridicamente invisíveis. A doutrina especializada tem insistido que a proporcionalidade das restrições à liberdade de expressão eleitoral exige, como condição de legitimidade, que o objeto regulado seja suficientemente determinado e o efeito da norma verificável — pressupostos que a opacidade algorítmica coloca em questão (SOARES DA COSTA, 2013; OSORIO, 2016)

A questão que se coloca é se e como essas restrições podem ser estendidas à curadoria algorítmica exercida pelas plataformas digitais. Três posições podem ser identificadas no debate doutrinário:

a) Posição liberal-libertária: Defende que algoritmos são expressões de escolhas editoriais das plataformas, protegidas pela liberdade de expressão. Qualquer regulação da curadoria algorítmica constituiria censura prévia, vedada pelo art. 5º, IX, CF/88. Essa posição, que encontra paralelo no debate norte-americano — ilustrado pelo julgamento *Moody v. NetChoi-*

ce, LLC (ESTADOS UNIDOS, 2024) —, enfatiza os riscos de captura regulatória e de uso político da regulação para silenciar vozes dissidentes.

b) Posição regulatória moderada: Argumenta que a transparência algorítmica e a auditabilidade não constituem restrições à liberdade de expressão, mas condições de accountability democrática. Plataformas podem continuar exercendo curadoria editorial, mas devem divulgar os critérios utilizados e permitir auditoria independente. Essa posição, defendida por Bassan (2024) e Longo (2022), sustenta que a opacidade algorítmica compromete a igualdade de oportunidades e a formação autônoma da vontade eleitoral, justificando intervenção regulatória proporcional.

c) Posição regulatória forte: Defende que plataformas devem ser obrigadas a adotar critérios de curadoria que promovam pluralidade informacional e reduzam a formação de câmaras de eco. Isso poderia incluir obrigações de exposição a perspectivas divergentes, limitações à microsegmentação publicitária e proibição de amplificação algorítmica de conteúdos desinformativos. Essa posição enfrenta objeções tanto de viabilidade técnica quanto de legitimidade constitucional.

A posição regulatória moderada parece a mais compatível com o ordenamento constitucional brasileiro. A transparência algorítmica não impede que plataformas exerçam curadoria editorial, mas torna essa curadoria visível e auditável, permitindo que cidadãos, pesquisadores e autoridades eleitorais avaliem se os critérios utilizados comprometem a integridade do processo eleitoral. Trata-se de medida proporcional, que satisfaz os requisitos de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito fixados pelo STF como parâmetro de controle de restrições a direitos fundamentais.

5.2. TRANSPARÊNCIA ALGORÍTMICA COMO RESPOSTA PROPORCIONAL

A transparência algorítmica constitui, entre as alternativas regulatórias disponíveis, a resposta mais compatível com o princípio da proporcionalidade: intervém no ponto de maior opacidade — os critérios de distribuição e amplificação de conteúdo — sem suprimir a liberdade editorial das plataformas nem impor resultados substantivos ao debate público. Sua operacionalização pode ser articulada por meio de três mecanismos complementares:

a) Divulgação de critérios de curadoria: Plataformas devem divulgar, de forma clara e acessível, os critérios gerais utilizados por seus algoritmos de recomendação e personalização. Isso não implica revelar códigos-fonte ou segredos comerciais, mas explicar quais variáveis são consideradas (engajamento, tempo de visualização, histórico de comportamento) e como elas influenciam a priorização de conteúdos.

b) Auditoria independente: Pesquisadores e autoridades eleitorais devem ter acesso a dados anonimizados que permitam avaliar se algoritmos estão criando câmaras de eco, amplificando desinformação ou comprometendo a igualdade de oportunidades entre candidatos. Auditorias devem ser conduzidas por entidades independentes, com garantias de confidencialidade e proteção de dados pessoais.

c) Relatórios de impacto eleitoral: Plataformas devem publicar relatórios periódicos sobre o funcionamento de seus algoritmos durante campanhas eleitorais, incluindo dados sobre alcance de conteúdos políticos, microsegmentação publicitária e medidas adotadas para mitigar desinformação. Esses relatórios devem ser submetidos ao escrutínio público e à fiscalização do TSE.

Experiências internacionais oferecem modelos estruturais relevantes. A União Europeia, por meio do Digital Services Act (DSA — Regulamento (UE) 2022/2065), estabeleceu obrigações específicas de transparência algorítmica para as denominadas Very Large Online Platforms (VLOPs) e Very Large Online Search Engines (VLOSEs). O art. 27 impõe às VLOPs a obrigação de disponibilizar, para cada usuário, explicação compreensível dos principais

parâmetros dos sistemas de recomendação e a possibilidade de acesso a uma opção não baseada em perfilamento. O art. 33 exige a realização anual de avaliações de risco sistêmico — incluindo riscos para o discurso cívico e os processos eleitorais —, auditadas por organismos independentes credenciados pela Comissão Europeia. O art. 40 garante acesso de pesquisadores credenciados a dados das plataformas, instrumento fundamental para a pesquisa empírica sobre câmaras de eco. No mesmo sentido, o Online Safety Act britânico (2023) prevê auditorias independentes de algoritmos para avaliação de riscos à segurança de usuários.

Esses marcos regulatórios não são diretamente transponíveis ao contexto brasileiro, dada a ausência de autoridade regulatória setorial equivalente à Comissão Europeia para este domínio. Oferecem, contudo, referências estruturais valiosas — sobretudo quanto à arquitetura de fiscalização independente e à graduação de obrigações por porte e risco das plataformas —, que podem orientar tanto o legislador nacional quanto o intérprete na densificação das normas já existentes.

No plano interno, o Projeto de Lei nº 2.338/2023 — aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 2024 e pendente de apreciação pela Câmara dos Deputados à época da elaboração deste trabalho — introduz o marco regulatório brasileiro da inteligência artificial e contém disposições de relevância direta para a questão aqui examinada. O projeto classifica como sistemas de IA de alto risco aqueles empregados em atividades que possam afetar direitos fundamentais, incluindo a liberdade de expressão e o processo democrático, e impõe, para tais sistemas, obrigações de transparência reforçada, avaliação de impacto algorítmico e auditabilidade. Essas exigências, combinadas com os requisitos específicos da legislação eleitoral, permitem vislumbrar a arquitetura de um regime integrado de responsabilidade algorítmica eleitoral.

Nesse sentido, merece registro que o Tribunal Superior Eleitoral, ao regulamentar as eleições gerais de outubro de 2026, aprovou em março do mesmo ano conjunto de resoluções que, entre outras medidas, proíbe a recomendação algorítmica de candidatos por provedores de IA, veda a produção e circulação de deepfakes em propaganda eleitoral e estabelece responsabilização direta das plataformas pela remoção imediata de conteúdos desinformativos. Tais normas antecipam, no plano eleitoral específico, parte das obrigações de transparência e controle que o PL 2.338/2023 pretende generalizar para os sistemas de IA de alto risco, demonstrando a convergência progressiva entre os dois regimes regulatórios.

A articulação entre o futuro marco de IA, o Marco Civil da Internet e a legislação eleitoral específica é tarefa que se impõe ao legislador e ao intérprete, sob pena de multiplicar lacunas normativas em domínio de alto impacto democrático. A coerência sistêmica entre esses três eixos normativos — e a definição de qual autoridade (ANPD, TSE ou futura autoridade de IA) detém competência regulatória primária sobre algoritmos eleitorais — constitui, ela própria, um dos desafios centrais da governança digital democrática no Brasil.

5.3. RESOLUÇÕES DO TSE E SEUS LIMITES

O Tribunal Superior Eleitoral tem buscado desenvolver respostas institucionais à desinformação digital por meio de resoluções, parcerias com plataformas e decisões judiciais. A Resolução TSE nº 23.610/2019 estabeleceu normas sobre propaganda eleitoral na internet, vedando a disseminação de fatos sabidamente inverídicos e prevendo sanções para candidatos e partidos que violem essas normas. A Resolução TSE nº 23.671/2021 criou o Programa de Enfrentamento à Desinformação, que inclui parcerias com plataformas para remoção de conteúdos e canais de verificação de fatos.

Essas medidas representam avanços significativos, mas enfrentam limites estruturais:

a) Foco em conteúdos, não em algoritmos: As resoluções do TSE concentram-se na remoção de conteúdos desinformativos específicos, mas não enfrentam a questão da curadoria

algorítmica. Mesmo que conteúdos falsos sejam removidos, algoritmos continuam priorizando conteúdos sensacionalistas e polarizadores, perpetuando a formação de câmaras de eco.

b) Dependência de parcerias voluntárias: A eficácia das medidas do TSE depende da cooperação das plataformas, que não estão juridicamente obrigadas a fornecer dados ou a ajustar seus algoritmos. Parcerias voluntárias são frágeis e podem ser descontinuadas unilateralmente.

c) Ausência de auditoria independente: Não há mecanismos de auditoria independente que permitam avaliar se plataformas estão cumprindo seus compromissos ou se algoritmos estão comprometendo a integridade eleitoral.

d) Limitação temporal: As medidas do TSE concentram-se no período eleitoral, mas a formação de câmaras de eco e a polarização são processos contínuos, que operam também fora das campanhas oficiais.

Esses limites sugerem a necessidade de marco regulatório mais robusto, que estabeleça obrigações legais de transparência algorítmica e auditabilidade, aplicáveis de forma contínua e fiscalizadas por autoridades independentes.

5.4. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO DEMOCRÁTICA

Diante da inconclusividade empírica sobre a magnitude causal dos efeitos das câmaras de eco, mas da robustez teórica dos riscos epistêmicos identificados pela filosofia política, propõe-se a adoção de um princípio da precaução democrática como orientação normativa para a regulação da mediação algorítmica no contexto eleitoral. A categoria aqui proposta distingue-se, em seu fundamento e em seu objeto, do princípio da precaução clássico do direito ambiental (Declaração do Rio, Princípio 15, de 1992) e de suas aplicações econômicas (SUNSTEIN, 2005): enquanto o princípio ambiental incide sobre riscos de dano físico irreversível ao meio ambiente, e o princípio de Sunstein destina-se a calibrar a regulação de riscos tecnológicos em geral, o princípio da precaução democrática tem por objeto específico a integridade dos processos de formação da vontade política coletiva, cuja violação compromete a própria legitimidade do ordenamento jurídico-democrático. Trata-se, portanto, de princípio jurídico autônomo, dotado de fundamento constitucional próprio (arts. 1º, parágrafo único; 14; e 5º, XIV e XXXIII, CF/88) e de conteúdo normativo específico: a exigência de que, diante de riscos epistemicamente robustos à autonomia do voto, o legislador e o intérprete adotem medidas proporcionais de proteção, ainda que a evidência empírica sobre a magnitude causal dos efeitos remain inconclusiva.

O princípio da precaução, originalmente desenvolvido no direito ambiental e consagrado na Declaração do Rio de 1992 (Princípio 15), estabelece que a ausência de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para postergar medidas de proteção quando há risco de dano grave e irreversível. Sunstein (2005), em crítica influente, advertiu para os riscos de paralisia regulatória e de captura política que a versão forte do princípio pode produzir. A transposição para o contexto democrático, contudo, distingue-se substantivamente de ambas as versões: seu objeto não é a proteção de um bem ambiental externo, nem a calibração genérica de custos e benefícios regulatórios, mas a preservação das condições de possibilidade da própria legitimidade do ordenamento democrático. Essa diferença de objeto justifica que o princípio da precaução democrática — aqui proposto como categoria jurídica autônoma, com fundamento nos arts. 1º, parágrafo único, 14 e 5º, XIV, da CF/88 — tenha estrutura normativa própria: ele não autoriza qualquer restrição diante de qualquer risco, mas exige que (a) o risco seja epistemicamente robusto, (b) o dano potencial seja grave para a integridade eleitoral e (c) a medida adotada seja proporcional e sujeita a revisão periódica. Aplicado ao caso das câmaras de eco, o princípio da precaução democrática sustenta que, diante de riscos significativos à integridade do processo eleitoral e à autonomia do voto,

medidas regulatórias proporcionais devem ser adotadas mesmo na ausência de consenso empírico definitivo sobre a magnitude causal dos efeitos.

Três elementos justificam a aplicação do princípio da precaução democrática ao caso das câmaras de eco:

a) Robustez teórica dos riscos: A teoria deliberativa habermasiana e os estudos sobre autonomia epistêmica demonstram, com rigor conceitual, que a mediação algorítmica opaca e a formação de câmaras de eco comprometem as condições de possibilidade da deliberação democrática. Esses riscos não são especulativos, mas fundamentados em análise filosófica e empírica dos mecanismos causais.

b) Gravidade do dano potencial: A autonomia do voto é condição de legitimidade democrática. Sua violação compromete a soberania popular e a integridade do processo eleitoral — bens constitucionais de hierarquia máxima. O dano potencial é, portanto, grave e, em certa medida, irreversível, pois eleições realizadas sob condições de manipulação informacional não podem ser simplesmente anuladas ou refeitas.

c) Proporcionalidade das medidas: A transparência algorítmica e a auditabilidade são medidas proporcionais, que não suprimem a liberdade de expressão ou a inovação tecnológica, mas tornam visíveis e auditáveis os critérios de curadoria. Trata-se de intervenção mínima necessária para proteger a integridade eleitoral.

O princípio da precaução democrática não autoriza regulação arbitrária ou desproporcional. Ele exige que medidas regulatórias sejam fundamentadas em análise rigorosa dos riscos, proporcionais aos danos potenciais e sujeitas a revisão periódica à luz de novas evidências empíricas. Trata-se de abordagem prudente, que equilibra a proteção da democracia com o respeito à liberdade de expressão e à inovação tecnológica.

6. CONCLUSÃO

A mediação algorítmica exercida pelas plataformas digitais coloca em crise os pressupostos normativos da democracia deliberativa e da autonomia do voto. Algoritmos de recomendação, personalização de conteúdo e microsegmentação publicitária criam ambientes informacionais individualizados que podem isolar eleitores em câmaras de eco, comprometendo a exposição a perspectivas divergentes, a capacidade de avaliação crítica e a formação autônoma da vontade eleitoral.

A análise dos casos brasileiros de 2018, 2022 e 2024 demonstra que a mediação algorítmica não é um fenômeno estático, mas um processo dinâmico que se adapta às inovações tecnológicas e às respostas regulatórias. O WhatsApp em 2018, o Facebook e o Twitter/X em 2022, e o TikTok e a inteligência artificial generativa em 2024 exemplificam a evolução dos vetores de formação de câmaras de eco, exigindo atualização contínua das estratégias de governança.

Embora o debate empírico sobre a magnitude causal dos efeitos das câmaras de eco permaneça inconclusivo, a robustez teórica dos riscos epistêmicos identificados pela filosofia política deliberativa justifica a adoção de um princípio da precaução democrática. Esse princípio orienta medidas regulatórias proporcionais — notadamente a exigência de transparência algorítmica e auditabilidade — que protejam a integridade do processo eleitoral sem suprimir a liberdade de expressão ou a inovação tecnológica.

A transparência algorítmica não constitui restrição à liberdade de expressão, mas condição de *accountability* democrática. Plataformas podem continuar exercendo curadoria editorial, mas devem divulgar os critérios utilizados e permitir auditoria independente. Trata-se de medida proporcional, que atende aos requisitos constitucionais de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

As resoluções do Tribunal Superior Eleitoral representam avanços significativos, mas en-

frentam limites estruturais: foco em conteúdos específicos, dependência de parcerias voluntárias, ausência de auditoria independente e limitação temporal. Esses limites sugerem a necessidade de marco regulatório mais robusto, que estabeleça obrigações legais de transparência algorítmica e auditabilidade, aplicáveis de forma contínua e fiscalizadas por autoridades independentes.

A regulação da mediação algorítmica no contexto eleitoral exige abordagem interdisciplinar, que integre direito constitucional, filosofia política, ciência da computação e ciência política. Exige também diálogo internacional, aproveitando experiências regulatórias de outras democracias — como o *Digital Services Act* europeu e o *Online Safety Act* britânico — sem desconsiderar as especificidades do contexto brasileiro.

Por fim, a regulação deve ser acompanhada de investimento em alfabetização digital e em pesquisa empírica rigorosa sobre os efeitos da mediação algorítmica nas decisões eleitorais. Políticas públicas devem ser avaliadas por evidência, ajustadas à luz de novos dados e submetidas ao escrutínio público. Somente assim será possível equilibrar a proteção da democracia com o respeito à liberdade de expressão e à inovação tecnológica, garantindo que a transformação digital das campanhas eleitorais fortaleça, e não comprometa, a soberania popular e a autonomia do voto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHEAMPONG, Alex O.; TADEN, John. Does social media penetration enhance democratic institutions? Evidence from varieties of democracy data. **Social Indicators Research**, 2024. DOI: 10.1007/s11205-024-03329-4.

ALVES, Mércia Freitas. Platforms, Personalism, and Propaganda: The Digital Investment of the Far Right in Brazil and the Reconfiguration of Political Mediation. **Más Poder Local**, n. 61, p. 128-146, 2025. DOI: 10.56151/maspoderlocal.296.

BAPTISTA, Érica Anita; ROSSINI, Patrícia; OLIVEIRA, Vanessa Veiga de; STROMER-GALLEY, Jennifer. A circulação da (des)informação política no WhatsApp e no Facebook. **Lumina**, v. 13, n. 3, 2019. DOI: 10.34019/1981-4070.2019.V13.28667.

BASSAN, Sharon. Algorithmic Personalization Features and Democratic Values: What Regulation Initiatives are Missing. **SSRN Electronic Journal**, 2024. DOI: 10.2139/ssrn.4714135.

BASTOS, Marco T.; VINHAS, Otavio; RECUERO, Raquel; SOARES, Felipe. Reverse influence: the social production of disinformation in the 2022 Brazilian general election. **SSRN Electronic Journal**, 2025. DOI: 10.2139/ssrn.5039468

BRITO, Jorge Messias de. Mídia ilícita no WhatsApp: uma análise da Representação Eleitoral nº 601686-42.2018 à luz do Marco Civil da Internet. **Revista de Sociologia e Ciências Sociais**, 2024. DOI: 10.61411/rsc202441917.ódica. Aplicado ao caso das câmaras de eco, o princípio da precaução democrática sustenta que, diante de riscos significativos à integridade do processo eleitoral e à autonomia do voto, medidas regulatórias proporcionais devem ser adotadas mesmo na ausência de consenso empírico definitivo sobre a magnitude causal dos efeitos.

BUCCI, Daniela. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**: limites materiais. São Paulo: Almedina Brasil, 2018.

BUSÓN, Carlos; CHAVES DE MORAES, Jorge; ARF, Lucilene Machado Garcia. IA y polarización emocional: análisis del reel viral de Bolsonaro en Facebook (13 de septiembre de 2024). **Ámbitos**. Revista Internacional de Comunicación, n. 68, p. 9-26, 2025. DOI: 10.12795/ambitos.2025.i68.01.

CHEN, Zhaohua. The construction and challenges of the Internet public sphere: an analysis based on Habermasian theory. **Frontiers in Humanities and Social Sciences**, v. 5, n. 9, p. 226–231, 2025. DOI: 10.54691/qsd9h696.

DE NEZ, Egeslaine; QUINTANA, Ivan Pereira. Algoritmos e racionalidade pública: análise da influência dos sistemas automatizados na deliberação democrática à luz da Teoria Habermasiana. **Logeion: Filosofia da Informação**, v. 11, 2024. DOI: 10.21728/logeion.2024v11e-7383

EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda. WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalisation. **Internet Policy Review**, v. 8, n. 4, 2019. DOI: 10.14763/2019.4.1434.

GARAJAMIRLI, Nigar. Algorithmic Gatekeeping and Democratic Communication: Who Decides What the Public Sees? **European Journal of Communication and Media Studies**, v. 4, n. 3, 2025. DOI: 10.24018/ejmedia.2025.4.3.54.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 2 v.

HALE, Scott A.; BELISARIO, Adriano; MOSTAFA, Ahmed; CAMARGO, Chico Q. Analyzing misinformation claims during the 2022 Brazilian general election on WhatsApp, Twitter, and Kwai. **arXiv**, 2024. DOI: 10.48550/arxiv.2401.02395.

HUNTER, Lance Y. Social media, disinformation, and democracy: how different types of social media usage affect democracy cross-nationally. **Democratization**, v. 30, n. 7, p. 1–22, 2023. DOI: 10.1080/13510347.2023.2208355

LONGO, Erik. The Risks of Social Media Platforms for Democracy: A Call for a New Regulation. In: CUSTERS, Bart; FOSCH-VILLARONGA, Eduard (Ed.). **Law and Artificial Intelligence**. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2022. p. 169-186. (Information Technology and Law Series, v. 35). DOI: 10.1007/978-94-6265-523-2_9.

LORENZ-SPREEN, Philipp et al. A systematic review of worldwide causal and correlational evidence on digital media and democracy. **Nature Human Behaviour**, v. 6, p. 1–16, 2022. DOI: 10.1038/s41562-022-01460-1.

LU, Jia Wei; LIU, Zikun; JIN, Jing. The internet, populism, and deliberative democracy: a panel study of 167 countries from 2000 to 2018. **Profesional de la Información**, v. 31, n. 3, 2022. DOI: 10.3145/epi.2022.may.02.

MARTINS, Kennedy da Nobrega; RODRIGUES, Alexandre Manuel Lopes. Democracia em rede: o papel dos algoritmos na liberdade de expressão e no pluralismo político. **Aracê – Direitos Humanos em Revista**, v. 6, n. 3, p. 10785–10805, 2024. DOI: 10.56238/arev6n3-384.

MAYNOR, John. Flood the Zone with Shit: Algorithmic Domination in the Modern Republic. **Social Sciences**, v. 14, n. 6, art. 391, 2025. DOI: 10.3390/socsci14060391.

PANHO, Isabella Alonso; BASTOS, Manoel Dourado; SILVA, Gabriela Fernandes. O uso do WhatsApp nas eleições de 2018 e as lacunas teóricas da Justiça Eleitoral. **Tríade: Revista de Comunicação, Cultura e Mídia**, v. 8, n. 18, p. 173–197, 2020. DOI: 10.22484/2318-5694.2020v8n18p173-197.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PINHEIRO, Marco Antonio. Da praça pública ao feudo algorítmico: a privatização da vida digital. **Revista Contrapontos**, v. 25, n. 1, p. 315–325, 2025. DOI: 10.14210/contrapontos.v25n1.p315-325.

REIS, Julio Cesar dos; MELO, Philipe; GARIMELLA, Kiran; BENEVENUTO, Fabricio. **Detecting misinformation on WhatsApp without breaking encryption**. 2020. Disponível em: https://scispace.com/papers/detecting-misinformation-on-whatsapp-without-breaking-jjxbceku6f. Acesso em: 17 maio 2026.

RESENDE, Gustavo Gomes; MELO, Philipe; SOUSA, Hugo; BENEVENUTO, Fabricio. (Mis)information dissemination in WhatsApp: gathering, analyzing and countermeasures. In: THE WEB CONFERENCE, 2019, San Francisco. **Anais**... New York: ACM, 2019. DOI: 10.1145/3308558.3313688.

RHODES, Samuel C. Filter bubbles, echo chambers, and fake news: how social media conditions individuals to be less critical of political misinformation. **Political Communication**, v.

39, n. 1, p. 1-22, 2021. DOI: 10.1080/10584609.2021.1910887.

ROSSINI, Patrícia; MONT'ALVERNE, Camila; KALOGEROPOULOS, Antonis. Explaining beliefs in electoral misinformation in the 2022 Brazilian election: the role of ideology, political trust, social media, and messaging apps. **Harvard Kennedy School Misinformation Review**, 2023. DOI: 10.37016/mr-2020-115.

SANTOS, João Guilherme Bastos dos; FREITAS, Miguel; ALDÉ, Alessandra; SANTOS, Karina; CUNHA, Vanessa Cristine Cardozo. WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. **Comunicação & Sociedade**, v. 41, n. 2, p. 307–334, 2019. DOI: 10.15603/2175-7755/CS.V41N2P307-334.

SÉNAC, Coline. Injustice épistémique et démocratie délibérative à l'ère du numérique : l'envers du mouvement #BalanceTaStartUp. Communiquer: **Revue de communication sociale et publique**, n. 39, 2024. DOI: 10.4000/13lfb. Disponível em: https://journals.openedition.org/communiquer/11997. Acesso em: 17 maio 2026.

SILVA, Mariana Gomes da. **Estratégias desinformacionais nas eleições: o uso das redes sociais por Pablo Marçal em 2024**. 2025. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Jornalismo) — Escola de Comunicação, Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: https://hdl.handle.net/10923/27646. Acesso em: 17 maio 2026.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo.** 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2020.

SOARES DA COSTA, Adriano. **Instituições de direito eleitoral**. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SUNSTEIN, Cass R. **Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

JURISPRUDÊNCIA E LEGISLAÇÃO

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 130**. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, 30 abr. 2009. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12837. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.451**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 21 jun. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3938585. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.537**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 24 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4806532. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.037.396 (Tema 987)**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 21 ago. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5160549. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.671, de 16 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação com foco nas Eleições. Brasília, DF: TSE, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/

resolucao-no-23-671-de-16-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 16 abr. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Moody v. NetChoice, LLC**, 603 U.S. ___ (2024). Decided July 1, 2024. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-277_1b82.pdf. Acesso em: 16 abr. 2026.

GOVERNANÇA DA PROPAGANDA ELEITORAL SINTÉTICA: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, PROVA DIGITAL E PROTOCOLOS NAS ELEIÇÕES DE 2026

LÍGIA VIEIRA DE SÁ LOPES
WILKER MACÊDO LIMA

Sobre os autores:

Lígia Vieira de Sá Lopes: Mestranda em Direito (UniChristus). Especialista em Direito Eleitoral (PUC-MINAS). Possui graduação em Direito (UNIFOR). Especialista em Processos Educacionais pela Universidade Católica de Fortaleza. Especialista em Direito Processual pela Universidade Anhanguera Uniderp. Faz parte do Grupo de Formadores do TRE-CE. É membra da ABRADEP e do Grupo de Pesquisa e Extensão ÁGORA. Membra da Comissão de Propaganda Eleitoral, da Comissão de Participação Feminina e da Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral do TRE-CE.

Wilker Macêdo Lima: Desembargador Eleitoral do TRE-CE da classe de jurista, MBA em Gestão e Governança Pública, Especialista em Direito Constitucional.

RESUMO

O artigo examina a governança jurídica da propaganda eleitoral sintética nas eleições de 2026. O foco recai sobre inteligência artificial generativa, deepfakes, rotulagem, prova digital, tutela de urgência, provedores, partidos, candidatos e protocolos institucionais da Justiça Eleitoral. O recorte não acompanha a desinformação em sentido amplo. Ele se concentra na operação jurídica de conteúdos fabricados ou manipulados por IA em campanhas eleitorais. A hipótese sustenta que a resposta adequada deve combinar critérios normativos verificáveis, prova digital qualificada, redistribuição excepcional do ônus probatório, deveres proporcionais de provedores, compliance de campanha e comunicação institucional preventiva. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-dogmática e propositiva. O marco normativo principal é a Resolução TSE n. 23.610/2019, com as alterações introduzidas pelas Resoluções TSE n. 23.732/2024 e n. 23.755/2026. A base doutrinária articula Taruffo, Alvim, Zilio e Carvalho, Bruno Andrade, Maurício Duarte, Lígia Vieira de Sá e Lopes, Marcos Rafael Coelho, Grinover, Coutinho, Mitidiero e Cappelletti. Conclui-se que a Justiça Eleitoral deve reprimir deepfakes, fraude sintética e ataques ao sistema eleitoral. Essa atuação precisa ser protocolar, técnica, proporcional e constitucionalmente controlável.

Palavras-chave: Propaganda eleitoral sintética; inteligência artificial; deepfake; prova digital; Justiça Eleitoral; eleições 2026.

ABSTRACT

This article examines the legal governance of synthetic electoral advertising in the 2026 Brazilian elections, focusing on generative artificial intelligence, deepfakes, labeling, digital evidence, urgent relief, platforms, political parties, candidates and institutional protocols of Electoral Justice. The research does not approach disinformation as a broad democratic phenomenon, but rather the legal operation of AI-generated or AI-manipulated campaign content. The main argument is that a proper response requires verifiable normative standards, qualified digital evidence, exceptional redistribution of the burden of proof, proportionate platform duties, campaign compliance and preventive institutional communication. The research is qualitative, bibliographical and documentary, combining legal-dogmatic and propositional analysis. The main legal framework is TSE Resolution No. 23,610/2019, as amended by TSE Resolutions No. 23,732/2024 and No. 23,755/2026. The theoretical framework relies on Taruffo, Alvim, Zilio and Carvalho, Bruno Andrade, Maurício Duarte, Lígia Vieira de Sá e Lopes, Marcos Rafael Coelho, Grinover, Coutinho, Mitidiero and Cappelletti. The article concludes that Electoral Justice must firmly address deepfakes, synthetic fraud and attacks on the electoral system, while ensuring that its response remains technical, proportionate, evidence-based and constitutionally reviewable.

Keywords: Synthetic electoral advertising; artificial intelligence; deepfake; digital evidence; Electoral Justice; 2026 elections.

INTRODUÇÃO

A inteligência artificial generativa deslocou o centro do problema jurídico da propaganda eleitoral digital. A questão já não se limita à circulação de informações falsas, distorcidas ou estrategicamente descontextualizadas. Nas eleições de 2026, o risco decisivo será a fabricação de evidências sensíveis com aparência de realidade: voz, imagem, vídeo, fotografia, conversa, presença física, documento visual, reação pública ou fala atribuída a candidato, autoridade, eleitor ou pessoa pública. Essa mudança altera a estrutura do contencioso eleitoral, porque a disputa deixa de se concentrar apenas na veracidade de enunciados e passa a envolver a autenticidade perceptiva do próprio suporte comunicacional.

A propaganda eleitoral sempre operou por seleção narrativa, simplificação retórica e disputa agonística de sentidos. O Direito Eleitoral não pode transformar toda crítica dura, sátira ou propaganda negativa em ilícito. Alvim, Zilio e Carvalho (2023) sustentam que a desinformação juridicamente relevante exige análise gradual, com atenção à base factual, à distorção, ao propósito de enganar e ao potencial lesivo. Essa advertência é ainda mais relevante quando a IA é usada como argumento acusatório: alegar manipulação tecnológica não basta para justificar remoção, sanção ou inversão do ônus da prova.

A fronteira entre crítica política e desinformação punível fica mais clara quando se preserva a distinção entre mentira, meia-verdade e distorção comunicativa.

> Ocorre que, entre verdade e mentira, existe um campo nebuloso onde jazem as verdades aumentadas, que evocam assertivas que, não sendo certas de modo absoluto, tampouco comportam uma dose prevalente de mentira. As meias-verdades fincam pé em elementos concretos que possuem aparência veraz, mas que, tomados em conjunto, assumem uma feição enganosa, explorando o espaço fluido entre o que os fatos são e o que o imaginário crê que poderiam ser. Assim, é útil perceber que a verdade comporta matizes, figurando, em muitos casos, como um dado gradiente. Nessa ordem de ideias, os distintos tons de desinformação podem ser compreendidos dentro de um continuum, em cujos extremos se situam, de um lado, as mensagens completamente órfãs de um suporte factual e, de outro, conteúdos parcialmente assentados em uma base acurada, mas distorcidos até um ponto em que perdem sustentação. (Alvim; Zilio; Carvalho, 2023, p. 3).

A IA generativa permite que a propaganda ultrapasse a persuasão legítima e ingresse na falsificação sensível de fatos. Um vídeo que melhora iluminação de discurso real tem regime distinto de outro que simula fala inexistente. Uma legenda automática para acessibilidade exige leitura diferente de uma tradução adulterada. Uma peça gráfica de campanha não possui o mesmo peso jurídico de um áudio clonado que imputa confissão, ameaça ou promessa jamais realizada. O centro do problema está na fabricação de realidade eleitoral enganosa.

O marco normativo brasileiro já incorporou essa preocupação. A Resolução TSE n. 23.610/2019, com as alterações das Resoluções n. 23.732/2024 e n. 23.755/2026, disciplina conteúdo sintético multimídia, rotulagem, *deepfake*, deveres dos provedores, remoção, repositório, impulsionamento, prova e inversão motivada do ônus probatório. A norma prevê, por exemplo, dever de informar de modo explícito, destacado e acessível quando conteúdo sintético multimídia for gerado por IA ou tecnologia equivalente para criar, substituir, omitir, mesclar, alterar velocidade ou sobrepor imagens ou sons (TSE, 2019, art. 9º-B). Também veda *deepfake* empregado para favorecer ou prejudicar candidatura (TSE, 2019, art. 9º-C).

A pergunta de pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: quais parâmetros normativos, probatórios e institucionais devem orientar o controle da propaganda eleitoral sintética nas eleições de 2026, sem converter a tutela de urgência em censura preventiva e sem

transferir aos provedores uma função quase jurisdicional sobre o discurso político? A hipótese é que a resposta adequada exige governança operacional: critérios de licitude, rotulagem, prova digital, standard mínimo para remoção urgente, distribuição dinâmica não automática do ônus da prova, deveres proporcionais dos provedores e protocolos preventivos para campanhas e Justiça Eleitoral.

O objetivo geral é propor uma matriz prática de controle da propaganda eleitoral sintética. Os objetivos específicos são: definir propaganda sintética; diferenciar uso lícito e abusivo de IA; indicar critérios de prova digital; construir parâmetros para redistribuição do ônus da prova; estabelecer standard mínimo para tutela de urgência; delimitar deveres de provedores; e sugerir protocolos de compliance eleitoral digital para partidos, candidatos e campanhas.

1. METODOLOGIA E MARCO NORMATIVO

A pesquisa é qualitativa, bibliográfica, documental e jurídico-dogmática. O corpus documental é composto pela Constituição da República, pela Lei n. 9.504/1997, pelo Código Eleitoral e pela Resolução TSE n. 23.610/2019, especialmente na redação conferida pelas Resoluções TSE n. 23.732/2024 e n. 23.755/2026. O corpus bibliográfico foi organizado por função argumentativa: teoria da prova, comunicação digital, teoria processual, direito eleitoral, plataformas, capacitação institucional e governança preventiva.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, bibliográfica, documental e jurídico-dogmática, voltada a examinar como as *deepfakes* e demais conteúdos sintéticos incidem nas campanhas eleitorais e como pode ser construída uma matriz normativa e procedimental para orientar a atuação da Justiça Eleitoral. O estudo considera os procedimentos e protocolos aplicáveis à identificação, à rotulagem, à preservação de provas, à remoção e à resposta institucional diante de conteúdos fabricados ou manipulados por IA.

A opção metodológica é propositiva. O artigo não pretende medir o número de *deepfakes* em campanhas. O objetivo é construir critérios normativos de decisão. O calendário eleitoral exige respostas céleres. A liberdade de expressão exige contenção, fundamentação e controle. A governança da propaganda sintética deve operar no tempo da campanha sem abdicar dos requisitos constitucionais de prova, contraditório e proporcionalidade.

O marco normativo de 2026 possui quatro pontos centrais. O primeiro é o dever de rotulagem do conteúdo sintético multimídia, com informação compatível com o formato: início da peça em áudio, rótulo e audiodescrição em imagem estática, combinação desses elementos em vídeo e indicação em cada página ou face de material impresso (TSE, 2019, art. 9°-B, § 1°). O segundo é a exclusão de ajustes técnicos, elementos gráficos de identidade visual e recursos costumeiros de marketing da incidência automática do dever de rotulagem, quando não houver fabricação enganosa de realidade (TSE, 2019, art. 9°-B, § 2°).

O terceiro ponto é a proibição de *deepfake* e de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial de dano ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral (TSE, 2019, art. 9°-C). O quarto é a previsão de inversão motivada do ônus da prova nas representações sobre conteúdo sintético, quando a dificuldade técnica tornar excessivamente onerosa ao autor a demonstração da irregularidade (TSE, 2019, art. 9°-I). Essas quatro bases normativas são suficientes para estruturar uma dogmática aplicada da IA eleitoral.

A Resolução n. 23.755/2026 adicionou ainda uma regra temporal sensível: a vedação à publicação, republicação e impulsionamento pago de novos conteúdos sintéticos que utilizem imagem, voz ou manifestação de candidata, candidato ou pessoa pública, mesmo rotulados, no período de 72 horas antes até 24 horas depois do término do pleito (TSE, 2019, art. 9°-B, § 3°-A). Essa janela crítica reconhece que, às vésperas da votação, o tempo de checagem, contraditório e correção pública pode ser insuficiente para neutralizar o dano.

O método jurídico-dogmático é complementado por uma preocupação processual. Grinover (2016) orienta a metodologia processual adotada no artigo, porque aproxima procedimento, adequação e conflito concreto. No campo da IA eleitoral, essa dimensão exige que o procedimento judicial seja calibrado conforme o risco: nem toda suspeita autoriza remoção; nem toda manipulação exige cassação; nem toda ausência de prova técnica impede providência urgente. A adequação procedimental passa a ser condição de legitimidade da resposta eleitoral.

A citação fundamenta a opção do artigo por um procedimento que responda ao conflito real, sem transformar a tutela de urgência em atalho decisório.

> Qual o norte dos escritos? O estudo do direito processual a partir da análise de um campo específico da realidade social para determinar a melhor resposta processual para a crise de direito em jogo. Isso significa examinar os conflitos que existem na sociedade, para chegar à tutela processual adequada. E como a tutela processual adequada, em última análise, se perfaz por intermédio do procedimento adequado, nesses trabalhos o procedimento assume uma nova dimensão, sendo, ao lado do processo, instrumento para o atingimento da pacificação. (Grinover, 2016, p. 1).

2. PROPAGANDA ELEITORAL SINTÉTICA: CONCEITO OPERACIONAL

Propaganda eleitoral sintética pode ser definida como comunicação político-eleitoral produzida, modificada, combinada ou distribuída com auxílio de inteligência artificial ou tecnologia equivalente, quando essa intervenção cria, substitui, omite, mescla, altera, acelera, sobrepõe ou simula elementos de voz, imagem, vídeo, texto, presença, identidade ou interação humana. O conceito não depende apenas da ferramenta utilizada. Depende da função comunicativa da peça, do grau de intervenção tecnológica e da capacidade de afetar a percepção do eleitor sobre fatos, pessoas, apoios, condutas ou integridade do processo eleitoral.

A Resolução TSE n. 23.610/2019 define conteúdo sintético como imagem, vídeo, áudio, texto ou objeto virtual gerado ou significativamente modificado por tecnologia digital, incluída a IA (TSE, 2019, art. 37, XXXV). A definição normativa deve ser lida em três níveis. No nível técnico, conteúdo sintético é o produto de uma ferramenta digital. No nível comunicacional, é peça que altera a forma como o eleitor percebe a realidade. No nível jurídico, é conteúdo que pode ser lícito, rotulável ou vedado, conforme sua finalidade, transparência, potencial de engano e dano eleitoral.

Essa diferenciação impede uma resposta tecnofóbica. A campanha eleitoral pode usar IA para legendagem, tradução, audiodescrição, melhoria de som, diagramação, organização de conteúdo, design gráfico, criação de vinhetas, controle de versões, transcrição, planejamento editorial e acessibilidade. Esses usos são instrumentais: auxiliam a produção comunicacional sem simular fato, voz, imagem ou conduta inexistente. A IA torna-se juridicamente sensível quando fabrica ou manipula elementos que o eleitor razoável pode perceber como reais.

A distinção entre uso instrumental e propaganda sintética enganosa deve observar cinco perguntas. A peça simula pessoa real? Altera fala, imagem ou conduta atribuível a alguém? Oculta sua artificialidade quando o dever de informação é exigido? Pode induzir o eleitor a acreditar em fato inexistente? Circula em contexto de campanha, impulsionamento ou coordenação capaz de aumentar o dano? Quanto maior o número de respostas afirmativas, maior o risco de enquadramento como propaganda sintética ilícita.

Maurício Duarte (2026) fornece uma chave comunicacional importante ao relacionar desinformação, entretenimento e plataformas digitais. A IA amplia esse potencial porque transforma a propaganda em experiência sensível: o eleitor não apenas lê uma acusação, mas ouve uma voz, vê um rosto, assiste a uma cena e experimenta a impressão de presença. O risco jurídico decorre dessa performatividade: o conteúdo sintético pode produzir crença

antes que a verificação tenha tempo de ocorrer.

Essa leitura justifica o tratamento da propaganda sintética como conteúdo que age sobre percepção, emoção e aparência de autenticidade.

> O presente artigo analisa a relação histórica entre entretenimento e jornalismo, propondo o conceito de "dispositivo entretenimento" e "valor-entretenimento" para compreender a função do entretenimento como operador editorial na imprensa profissional contemporânea nos meios tradicionais e também como operador algorítmico nas plataformas digitais, sendo que a desinformação é o produto mais extremo da versão digital do entretenimento, o tecnoentretenimento. Argumenta-se que a crise contemporânea do jornalismo exige uma reavaliação da fronteira entre o "fazer saber" (informação) e o "fazer sentir" (persuasão usada para atrair atenção pública e vender), historicamente presentes no jornalismo de sensações e no "fluxo do sensacional", em geral. (Duarte, 2026, p. 1).

A propaganda sintética não pode ser analisada apenas a partir do arquivo audiovisual produzido por inteligência artificial. O risco eleitoral também depende da forma de circulação do conteúdo, de sua segmentação, da recomendação algorítmica, do impulsionamento e da arquitetura privada de visibilidade. Bruno Andrade (2026, p. 146) demonstra que as plataformas digitais não funcionam como ambientes neutros de circulação discursiva. Ao contrário, são espaços privados que organizam a visibilidade, retêm a atenção dos usuários, coletam dados e estruturam a experiência informacional segundo seus próprios modelos de negócio.

A propaganda sintética precisa ser lida junto com o desenho econômico das plataformas, pois a circulação do conteúdo integra o próprio risco eleitoral.

> Por certo, esse desvirtuamento discursivo não é inerente às plataformas sociais, mas a tecnologia e o modelo de negócios dessas empresas contribuem para que esse tipo de manifestação ganhe relevo no ambiente virtual. Visto que os serviços prestados pelas plataformas sociais, embora gratuitos para seus usuários, é remunerado a partir de publicidade que trafega naquela rede, essa propaganda, por sua vez, trabalha com a lógica de mercado, em que se deseja que o usuário da plataforma social, enquanto audiência para seu produto, permaneça cada vez mais atento aos anúncios de produtos e serviços. Tal necessidade faz com que as plataformas implementem medidas, sejam elas tecnológicas ou psicológicas, para reter o usuário o maior tempo possível conectado à rede social. Isso é o que se denomina "economia da atenção". (Andrade, 2026, p. 122).

3. USO LÍCITO, USO ABUSIVO E DEVER DE ROTULAGEM

O uso lícito de IA em campanha é aquele que preserva transparência, autenticidade mínima e capacidade de avaliação do eleitor. São potencialmente lícitos a melhoria de áudio ou imagem, a correção de ruídos, a legendagem, a tradução, a audiodescrição, a organização de material, a automação auxiliar de respostas, a produção de layout e a criação de peças gráficas, desde que tais usos não simulem pessoa real, não fabriquem fato eleitoral relevante, não ocultem manipulação juridicamente significativa e não violem regras de dados, impulsionamento ou propaganda.

O dever de rotulagem opera como mecanismo de transparência. Ele não proíbe o conteúdo sintético; permite sua circulação desde que o eleitor seja informado de modo explícito, destacado e acessível sobre a fabricação ou manipulação e sobre a tecnologia utilizada (TSE, 2019, art. 9°-B). Essa técnica normativa é preferível à proibição generalizada, porque preserva inovação comunicacional e acessibilidade, mas reduz o risco de engano. A rotulagem desloca a resposta jurídica da censura para a informação.

O dever de rotulagem deve ser compreendido como técnica de transparência, não como

forma indireta de censura. A inteligência artificial pode ser utilizada licitamente em campanhas eleitorais, desde que não fabrique fato inexistente, não simule fala real, não manipule a percepção do eleitor e não oculte a artificialidade do conteúdo quando a norma exigir identificação. Elder Goltzman (2022, p. 16) adverte que, durante as eleições, a liberdade de expressão é fundamental tanto para candidatos quanto para eleitores, pois permite a exposição de ideias, o debate público e a formação do posicionamento político. Por isso, o enfrentamento da desinformação não pode servir de fundamento para mitigação indevida da liberdade de pensamento.

A rotulagem, porém, não purifica conteúdo ilícito. O rótulo não autoriza *deepfake* destinado a favorecer ou prejudicar candidatura, nem legitima fabricação de fato notoriamente inverídico com potencial de dano ao pleito. A informação sobre artificialidade é condição de licitude em certos casos, não licença para falsificação sensível da realidade eleitoral. Por isso, a matriz de análise deve separar três zonas: uso instrumental dispensado de rótulo, conteúdo sintético rotulável e conteúdo sintético vedado.

Usos abusivos abrangem clonagem de voz, simulação fraudulenta de fala, criação de evento inexistente, manipulação de imagem para imputar conduta falsa, fabricação de prova audiovisual, uso de avatar para simular interlocução com pessoa real, *deepfake* não autorizado ou mesmo autorizado quando usado para favorecer ou prejudicar candidatura, ataque falso ao sistema eleitoral e conteúdo sintético distribuído de modo coordenado para confundir o eleitor. A autorização da pessoa retratada não elimina o ilícito quando o conteúdo se enquadra na vedação eleitoral.

Alvim, Zilio e Carvalho (2023) ajudam a impedir a expansão indevida do ilícito. A desinformação punível não se confunde com erro, crítica, sátira, juízo de valor, afirmação opinativa ou propaganda negativa. A Justiça Eleitoral deve preservar o espaço de conflito político legítimo. O uso de IA para produzir charge, ilustração, vinheta ou recurso estético não deve ser tratado como *deepfake* apenas porque é artificial. O ilícito exige simulação enganosa, prejuízo relevante, nexo eleitoral e potencial de dano.

A fronteira entre licitude e abuso pode ser organizada por uma matriz de risco. Baixo risco: IA instrumental sem alteração de sentido. Médio risco: conteúdo sintético identificado e sem simulação de pessoa real. Alto risco: conteúdo sintético com pessoa pública, voz, imagem ou manifestação artificial, ainda que rotulado. Risco máximo: *deepfake* enganoso, ataque ao sistema eleitoral, conteúdo sintético em janela crítica ou fabricação de prova. A intensidade da resposta deve acompanhar essa gradação.

4. PROVA DIGITAL, AUTENTICIDADE E STANDARD MÍNIMO

A prova digital é o eixo de legitimidade da resposta eleitoral à IA. O juiz não pode decidir com base na impressão emocional de artificialidade. Conteúdos sintéticos frequentemente produzem choque, urgência e indignação, mas esses efeitos não substituem demonstração de autoria, autenticidade, manipulação, circulação, alcance e nexo eleitoral. Taruffo (2028) exige que a valoração probatória seja construída por inferências racionais, controláveis a partir dos elementos disponíveis. A decisão sobre IA eleitoral deve justificar racionalmente o que se considera estar provado.

> La realidad es que la motivación no es y no puede ser un relato de lo que ha sucedido en la mente o en el alma del juez cuando ha valorado la prueba. Las normas que exigen la motivación de la sentencia no reclaman que el juez se confiese reconstruyendo y expresando cuáles han sido los recorridos de su espíritu. Estas normas, por el contrario, le imponen justificar su decisión, exponiendo las razones en forma de argumentaciones racionalmente válidas e intersubjetivamente "correctas" y aceptables. Para decirlo de manera sintética: los procesos psicológicos del juez, sus reacciones íntimas y sus

> estados individuales de conciencia no le interesan a nadie: lo que interesa es que se justifique su decisión con buenos argumentos. (Taruffo, 2008, p. 32).

Em casos de áudio, vídeo ou imagem manipulados, o autor da representação deve apresentar prova mínima: URL, capturas de tela, data, horário, perfil, plataforma, métricas visíveis, arquivo baixado, registro de republicações, ata notarial quando cabível, relatório técnico preliminar, comparação com material autêntico, indicação de inconsistências audiovisuais, manifestação da pessoa representada e demonstração do nexo eleitoral. Prints isolados e denúncias genéricas são insuficientes para medidas intensas.

Detectores automáticos de IA podem auxiliar, mas não podem substituir a prova. Essas ferramentas possuem margens de erro, dependem de bases de treinamento, podem falhar diante de compressão, reedição, baixa qualidade ou novos modelos generativos. O resultado de detector deve ser tratado como indício técnico, não como prova plena. A decisão deve articular detector, perícia, metadados, cadeia de custódia, análise fonética, comparação biométrica, espectrograma, sincronização labial, inconsistências de iluminação e registros de edição.

A cadeia de custódia digital é especialmente importante. Conteúdo removido rapidamente pode desaparecer antes da perícia. Por isso, a parte deve preservar arquivo original, hash, link, data, horário, capturas, comentários, número de visualizações, dados de impulsionamento e elementos de contexto. A Resolução TSE n. 23.610/2019 prevê que, em ordens de remoção, o repositório pode receber arquivo do conteúdo, capturas de tela, metadados de acesso e metadados de engajamento (TSE, 2019, art. 9°-G, § 2°). Essa previsão reforça a centralidade da prova preservada.

O standard mínimo para tutela de urgência deve variar conforme a medida requerida. Para rotulagem, bastam indícios consistentes de conteúdo sintético não identificado. Para remoção, exige-se maior densidade: plausibilidade de manipulação, nexo eleitoral e risco concreto. Para sanção grave, como cassação por abuso ou uso indevido dos meios de comunicação, o conjunto probatório deve demonstrar autoria, gravidade, potencialidade e nexo com a campanha. A urgência pode reduzir o tempo de instrução, mas não elimina a exigência de racionalidade probatória.

A prova digital também deve proteger o representado. A acusação de *deepfake* pode ser usada estrategicamente para retirar crítica legítima do debate. Por isso, a Justiça Eleitoral deve exigir descrição objetiva do conteúdo, indicação dos pontos supostamente manipulados e justificação do dano. A inexistência de prova mínima deve conduzir ao indeferimento ou à intimação para complementação, não à remoção automática. A tutela da eleição não pode dispensar a tutela do processo.

5. PROVA DIABÓLICA E DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA

A propaganda sintética cria situações de prova diabólica digital. A pessoa atingida por áudio ou vídeo aparentemente manipulado pode não ter acesso à ferramenta utilizada, aos arquivos brutos, aos logs de edição, ao contrato com fornecedor, ao painel de impulsionamento ou aos metadados internos da plataforma. Exigir prova técnica completa no momento inicial pode tornar inútil a tutela eleitoral, sobretudo em período crítico. Ao mesmo tempo, inverter automaticamente o ônus da prova em toda alegação de IA converteria o representado em obrigado a provar fato negativo indeterminado.

O art. 9°-I da Resolução TSE n. 23.610/2019 admite inversão motivada do ônus da prova quando a dificuldade técnica de comprovação da manipulação digital tornar excessivamente oneroso ao autor demonstrar a irregularidade do conteúdo. A interpretação constitucional

dessa regra exige seis requisitos: verossimilhança da alegação; indícios técnicos mínimos; dificuldade excessiva da prova pelo autor; possibilidade real de produção da prova pelo representado; especificidade do encargo; e preservação do contraditório.

A verossimilhança não se confunde com suspeita subjetiva. Deve haver elementos concretos: voz incompatível, sincronia labial imperfeita, ausência de fonte primária, divergência temporal, cenário incoerente, inexistência de registros independentes, circulação coordenada, negação pública da pessoa retratada, análise técnica preliminar ou padrão típico de fraude. Sem esse piso, a inversão se torna mecanismo de intimidação processual.

A especificidade do encargo é decisiva. O juiz não deve ordenar que a parte prove genericamente que não usou IA. Deve determinar a apresentação do arquivo original, do histórico de edição, da ferramenta utilizada, dos contratos de produção, do registro interno da peça, do comprovante de rotulagem, do relatório de impulsionamento ou da identificação do fornecedor. O encargo probatório deve recair sobre fatos delimitados e documentos acessíveis.

Coutinho (2012) sustenta a leitura do processo a partir do modelo constitucional. Essa premissa impede que a redistribuição do ônus da prova seja lida como autorização para decisão surpresa. A parte deve conhecer o fato controvertido, a prova exigida, o prazo, a consequência da não apresentação e a possibilidade de manifestação. Mitidiero contribui pontualmente ao reforçar a cooperação processual como participação leal na construção da decisão, não como supressão da defesa (Mitidiero, 2015).

A redistribuição dinâmica do ônus da prova só se sustenta quando permanece dentro dessa moldura constitucional.

> Em resumo, então, pode-se dizer que, na compreensão da Teoria Constitucionalista, a Constituição Federal assegura ao cidadão direito fundamental ao processo (enquanto metodologia de garantia de seus direitos fundamentais). Ademais, não se trata de qualquer tipo de processo, mas sim de um procedimento compatível com o modelo constitucional de processo, ou seja, ao formatar os procedimentos, deve o legislador ordinário estar atento ao atendimento dos princípios constitucionais pertinentes ao tema. Em outras palavras, o modelo constitucional de processo oferece a moldura dentro da qual podem ser configurados os diversos procedimentos existentes. (Coutinho, 2012, p. 30).

A ausência injustificada de colaboração pode gerar inferências adversas. Se a campanha não apresenta arquivo original de peça que afirma ter produzido licitamente, ou se omite fornecedor responsável por vídeo suspeito, o juiz pode valorar a conduta processual. Contudo, inferência adversa não equivale automaticamente a prova de abuso. Sanções graves exigem conjunto probatório robusto. A distribuição dinâmica deve esclarecer fatos, não antecipar culpa.

6. TUTELA DE URGÊNCIA, REMOÇÃO E RISCO DE CENSURA PREVENTIVA

A tutela de urgência é inevitável no contencioso sintético. Deepfakes podem circular em minutos, sobretudo nas 72 horas anteriores ao pleito. A resposta judicial tardia pode ser inutilizada pelo próprio calendário eleitoral. Ainda assim, a urgência não autoriza censura preventiva, ordens genéricas ou remoção de conteúdos opinativos. A Resolução TSE n. 23.610/2019 afirma que a atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos na internet deve ocorrer com a menor interferência possível no debate democrático (TSE, 2019, art. 38).

Propõe-se uma matriz decisória em cinco etapas. Primeiro, delimitar o conteúdo: URL, arquivo, perfil, anúncio, vídeo, áudio ou postagem. Segundo, classificar a natureza da peça: opinião, sátira, crítica, propaganda negativa, conteúdo sintético rotulável, deepfake, ataque ao sistema eleitoral ou prova fabricada. Terceiro, verificar prova mínima de manipulação, au-

toria, nexo eleitoral e risco. Quarto, avaliar o tempo eleitoral: quanto mais próximo do pleito, maior o risco de dano irreversível. Quinto, escolher a medida menos restritiva suficiente.

A remoção imediata deve ser reservada a hipóteses de alto risco: deepfake enganoso, conteúdo fabricado para atacar o sistema eleitoral, imputação falsa de crime ou conduta grave por simulação audiovisual, descumprimento de rotulagem com potencial de dano relevante, conteúdo sintético em janela crítica ou reiteração de conteúdo já declarado ilícito. Em casos intermediários, a resposta pode ser rotulagem, contextualização, direito de resposta, suspensão de impulsionamento, preservação de prova ou intimação para exibição de arquivo original.

A crítica política deve receber proteção reforçada. Conteúdo ácido, incômodo ou desfavorável não deve ser removido apenas por afetar reputação de candidato. Julgamentos morais participam da confrontação eleitoral. A Justiça Eleitoral não deve ser instância de higienização do debate, mas de repressão a fraude, manipulação artificial e abuso de poder informacional. Essa distinção preserva a liberdade de expressão e evita efeito inibidor sobre campanhas, jornalistas, eleitores e opositores.

Ao estudar a atuação judicial sobre o sistema eleitoral, Bruno Andrade (2021) fornece advertência institucional relevante. O Judiciário pode e deve proteger a integridade do pleito, mas não deve redesenhar a competição política por decisões casuísticas, expansivas ou pouco deferentes à legalidade democrática. Em matéria de IA, o medo do dano não pode legitimar improviso decisório. A decisão urgente deve ser controlável por prova, motivação, proporcionalidade e contraditório subsequente.

A mesma cautela vale para tutelas de urgência em propaganda sintética. O juiz protege a eleição, mas não pode ocupar o lugar do legislador nem definir a disputa por preferências institucionais próprias.

> Não obstante as justificativas para eventual judicialização, cabe ao próprio julgador avaliar os limites de sua atuação para resguardar a devida separação de poderes. A judicialização, nesse aspecto, ainda que válida a crítica de Aieta (2017), encontra amparo no sistema normativo brasileiro, mas deve ser acompanhada por critérios rigorosos para que o juiz não se substitua ao legislador. Nesse sentido, a contextualização da judicialização da política deve esposar não apenas o viés dos demandantes, mas daqueles que, ao serem chamados a atuarem de forma decisória em determinadas questões, precisam fazê-lo sem, contudo, ultrapassar os próprios limites. (Andrade, 2021, p. 24).

A tutela inaudita altera parte pode ser admitida em situações excepcionais, mas deve vir acompanhada de revisão rápida. O contraditório pode ser diferido, não eliminado. A decisão deve indicar por que o conteúdo não poderia aguardar manifestação prévia, qual dano se pretende evitar, quais elementos justificam a probabilidade do direito e por que medida menos restritiva seria insuficiente. Sem esse cuidado, a tutela de urgência se converte em censura preventiva sob linguagem processual.

7. PROVEDORES, CONTEÚDO EQUIVALENTE E FUNÇÃO QUASE JURISDICIONAL

Os provedores de aplicação ocupam posição ambivalente. De um lado, possuem meios técnicos para reduzir danos: remover conteúdo, preservar metadados, desativar impulsionamento, identificar anúncios, receber denúncias, aplicar políticas de integridade e cooperar com a Justiça Eleitoral. De outro, são empresas privadas com interesses comerciais, poder algorítmico e capacidade de modular visibilidade. A governança eleitoral deve exigir deveres proporcionais sem privatizar a decisão sobre a verdade política.

A Resolução TSE n. 23.610/2019 impõe aos provedores deveres de políticas de conteúdo,

canais de denúncia, ações preventivas e corretivas, transparência, avaliação de impacto e medidas proporcionais para mitigar riscos à integridade eleitoral (TSE, 2019, art. 9º-D). Também prevê deveres relativos a impulsionamento, repositório de anúncios, acesso a dados de valores, período, público atingido e segmentação (TSE, 2019, art. 27-A). Essas regras são essenciais para enfrentar a circulação algorítmica de propaganda sintética.

O problema mais delicado surge na remoção de conteúdo idêntico ou substancialmente equivalente. Conteúdo idêntico é tecnicamente mais objetivo: pode ser reconhecido por URL, hash, arquivo, correspondência audiovisual ou reprodução integral. Conteúdo equivalente exige interpretação: a mesma cena pode circular como denúncia jornalística, análise acadêmica, crítica política, checagem, sátira, prova processual ou burla deliberada de decisão. Transferir essa interpretação ampla ao provedor pode criar moderação excessiva.

A atuação dos provedores deve ser exigida com precisão técnica. Ordens genéricas para remoção de "conteúdo semelhante" ou "conteúdo equivalente" podem gerar overblocking, isto é, remoção excessiva de conteúdos lícitos. Esse risco aumenta porque as plataformas operam com critérios pouco transparentes de seleção, recomendação e moderação de conteúdo. Bruno Andrade demonstra que, no ambiente virtual, a percepção da linha editorial das plataformas é de difícil compreensão para os usuários, tanto pela aparência de neutralidade desses agentes privados quanto pela opacidade tecnológica que orienta a seleção e a distribuição dos conteúdos (Andrade, 2026).

O dever adequado dos provedores deve observar quatro critérios. O primeiro é objetividade: a ordem deve indicar conteúdo, URLs, arquivos ou parâmetros técnicos. O segundo é rastreabilidade: cumprimento e dados preservados devem ser documentados. O terceiro é contestabilidade: autores e atingidos devem ter meios de questionar remoções indevidas. O quarto é proporcionalidade: remoção, desmonetização, suspensão de impulsionamento e preservação de dados possuem intensidades diferentes e devem responder a riscos diferentes.

A plataforma não deve substituir o juiz eleitoral. Pode atuar contra ilícitos evidentes, cumprir ordens, impedir impulsionamento irregular, preservar prova e aplicar termos de uso compatíveis com a integridade do pleito. Mas a definição de que um conteúdo político é semanticamente equivalente a outro removido exige cautela institucional. A Justiça Eleitoral deve formular ordens específicas e revisar rapidamente conflitos de interpretação. A proteção contra deepfakes não deve resultar em curadoria privada da esfera pública.

8. COMPLIANCE DIGITAL DE CAMPANHAS

A governança da propaganda sintética não deve começar no processo judicial. Partidos, federações, coligações, candidatos, agências, consultores, influenciadores contratados e fornecedores tecnológicos devem adotar protocolos preventivos de compliance digital. A prevenção reduz risco de ilícitos, preserva prova, demonstra boa-fé e permite resposta rápida a acusações. Em 2026, campanhas sem governança de IA estarão mais expostas a litígios, remoções, sanções e danos reputacionais.

O primeiro protocolo é o registro interno das peças. Cada conteúdo deve ter data, responsável, canal de divulgação, versão final, versões intermediárias, autorização de veiculação e indicação de eventual uso de IA. O segundo é a identificação das ferramentas empregadas, distinguindo texto, imagem, áudio, vídeo, avatar, chatbot, legendagem, tradução, acessibilidade, design ou análise de dados. O terceiro é a guarda de arquivos originais, especialmente em peças audiovisuais sensíveis.

O quarto protocolo é a documentação da cadeia de produção. Campanhas devem saber quem criou, revisou, aprovou, publicou e impulsionou cada peça. Contratos com fornecedores devem conter cláusulas de vedação a deepfake, observância de rotulagem, preservação

de arquivos, responsabilidade por dados, proibição de disparo em massa e dever de cooperação em eventual representação. A terceirização não elimina o dever de diligência da campanha.

O quinto protocolo é a rotulagem preventiva. Quando houver dúvida razoável sobre a incidência do dever de informação, a campanha deve preferir transparência. O rótulo deve ser específico e compatível com o formato. Expressões vagas como "conteúdo digital" ou "imagem ilustrativa" podem ser insuficientes se a peça simula pessoa, voz ou evento. O sexto protocolo é o treinamento da equipe de marketing, com exemplos de uso permitido, uso rotulável e uso vedado.

O sétimo protocolo é uma política interna de vedação a deepfakes. A campanha deve proibir produção, encomenda, republicação ou impulsionamento de conteúdo que simule voz, imagem ou manifestação de pessoa para favorecer ou prejudicar candidatura. O oitavo é um plano de resposta rápida: preservar prova, acionar jurídico, comunicar plataforma, orientar apoiadores a não ampliar a circulação e avaliar pedido de tutela. O nono é a orientação a influenciadores contratados, com regras sobre IA, rotulagem, impulsionamento e preservação das publicações.

O décimo protocolo é o controle de impulsionamento. A campanha deve registrar anúncio, valor, responsável financeiro, período, público-alvo, segmentação, ferramenta utilizada e declaração de uso de IA quando disponibilizada pela plataforma. O décimo primeiro é o repositório interno de versões finais publicadas. O décimo segundo é a auditoria pós-publicação, verificando se rótulos aparecem corretamente, se anúncios estão cadastrados e se terceiros contratados respeitam o escopo autorizado.

A lógica de formação e prevenção proposta por Marcos Rafael Coelho (2025) para a Justiça Eleitoral pode ser adaptada ao ambiente de campanhas. Prebunking, debunking, treinamento replicável e formação de multiplicadores não são apenas tarefas institucionais; são também práticas de responsabilidade comunicacional. Campanhas profissionais devem preparar suas equipes para evitar fraude sintética e para reagir tecnicamente quando forem vítimas dela (Coelho, 2025).

9. PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral deve atuar antes, durante e depois do processo judicial. A resposta institucional à IA não pode se reduzir à remoção de conteúdo. A jurisdição é indispensável contra deepfakes e ataques ao sistema eleitoral, mas chega tarde quando o conteúdo já viralizou. Por isso, a estratégia institucional deve combinar prevenção, capacitação, comunicação pública, cooperação transparente, treinamento técnico e fluxos de resposta rápida.

O primeiro protocolo é a campanha preventiva sobre IA. A Justiça Eleitoral deve explicar, em linguagem simples, o que é conteúdo sintético, o que é deepfake, quando a IA pode ser usada, quando deve ser rotulada e quando é proibida. O segundo é o prebunking específico sobre deepfakes: antes do período crítico, devem ser divulgados exemplos de áudio clonado, vídeo fabricado, falso comunicado de autoridade eleitoral, montagem de urna e mensagem falsa sobre local de votação.

O terceiro protocolo é a capacitação de magistrados e servidores em prova digital. O treinamento deve abordar metadados, cadeia de custódia, hash, coleta de URLs, impulsionamento, detectores de IA, limites da perícia, ordens a provedores e preservação de evidências. O objetivo consiste em dar ao juiz repertório técnico suficiente para formular perguntas adequadas, exigir prova pertinente e evitar decisões baseadas apenas em aparência.

O quarto protocolo é a formação de multiplicadores. Universidades, escolas judiciárias, imprensa local, entidades de checagem, organizações da sociedade civil, professores, lideranças comunitárias e servidores eleitorais podem replicar mensagens preventivas. Lopes e

Duarte (2025) defendem atuação colaborativa e reticular para ampliar alinhamento, alcance e acesso às ações pedagógicas da Justiça Eleitoral. Em 2026, essa capilaridade será decisiva diante de conteúdos sintéticos distribuídos em canais segmentados.

O protocolo institucional de 2026 precisa aproveitar essa lógica de capacitação ampla, com linguagem pedagógica e circulação coordenada entre os tribunais.

> O artigo aborda a capacitação, em especial as comunicações pedagógicas, sobre desinformação realizada pelos Tribunais Regionais Eleitorais nos anos de 2022 e 2023. Na análise, levou-se em consideração a diferença entre a abordagem pedagógica restrita à competência técnico-informacional e a possibilidade de letramento, ou seja, uma orientação pedagógica que vai além da competência técnico-informacional, ao incluir uma compreensão mais ampla das dinâmicas sociais, culturais e políticas que permeiam a produção, disseminação e recepção de informações, a capacidade de interpretar contextos e reconhecer relações de poder e dominação subjacentes aos enunciados dos discursos. Propõem-se portanto um reenquadramento dos produtos pedagógicos, para que abarquem os mecanismos publicitários de funcionamento das plataformas, superando o foco na competência crítico-informacional. Percebeu-se ainda a necessidade de que os tribunais eleitorais trabalhem de forma colaborativa e reticular para potencializar o alinhamento e alcance dos discursos, além de sanar as diferenças de estrutura entre os tribunais. (Lopes; Duarte, 2025, p. 1).

O quinto protocolo é o canal rápido de comunicação institucional. Boatos sobre urna, totalização, documentos exigidos, horários, locais de votação e supostas decisões judiciais devem ser respondidos com linguagem clara, peças compartilháveis e links verificáveis. O sexto é a parceria transparente com plataformas e universidades, com critérios públicos, rastreabilidade e respeito ao devido processo. Cooperação não pode se transformar em censura informal.

O sétimo protocolo é a elaboração de cartilhas diferenciadas. Para campanhas, o foco deve ser compliance de IA. Para eleitores, reconhecimento de sinais de manipulação e cautela antes de compartilhar. Para jornalistas, preservação de prova e cuidado para não amplificar fraude. Para magistrados, matriz de decisão. Para provedores, parâmetros técnicos de cumprimento. A comunicação institucional deve evitar o erro de afirmar que toda IA é proibida; o correto é distinguir IA lícita, IA rotulável e IA fraudulenta.

O oitavo protocolo é o fluxo de resposta rápida para períodos críticos. A Justiça Eleitoral deve classificar denúncias por risco: ataque ao sistema eleitoral, deepfake contra candidato, conteúdo sintético não rotulado, crítica política, sátira, violência política contra a mulher, ameaça ou discurso de ódio. Cada categoria deve ter providência correspondente: comunicação pública, preservação de prova, intimação de plataforma, rotulagem, remoção, direito de resposta ou representação sancionadora.

CONCLUSÃO

A propaganda eleitoral sintética exige resposta jurídica própria. O núcleo da IA eleitoral vai além da circulação de informações falsas. Ele envolve a fabricação de evidências sensíveis com aparência de realidade. Voz, imagem, vídeo, presença, fala e evento podem ser simulados de modo persuasivo. Depois, podem circular em plataformas que modulam visibilidade por engajamento, impulsionamento e segmentação. A governança eleitoral de 2026 deve enfrentar esse risco sem demonizar a tecnologia e sem substituir a liberdade do debate político por curadoria jurisdicional.

A distinção central é entre uso instrumental de IA, conteúdo sintético rotulável e fraude sintética vedada. A IA pode servir à acessibilidade, à tradução, à legendagem, à melhoria técnica, ao design e à organização comunicacional. Torna-se abusiva quando simula pessoa

real, fabrica fala, manipula imagem, oculta artificialidade relevante, cria prova falsa, ataca a integridade do processo eleitoral ou confunde o eleitor sobre autoria, fato, apoio, conduta ou presença.

A Resolução TSE n. 23.610/2019, atualizada para 2026, oferece base normativa suficiente para uma matriz de governança. O dever de rotulagem protege a autonomia informacional. A vedação a deepfakes protege autenticidade mínima do debate. Os deveres dos provedores reconhecem a centralidade das plataformas. A regra de inversão motivada do ônus da prova enfrenta a prova diabólica digital. A janela crítica reconhece que determinados danos sintéticos podem ser irreversíveis às vésperas do pleito.

A resposta adequada, porém, depende de prova. Taruffo (2008) impede decisões baseadas na narrativa mais alarmante. A Justiça Eleitoral deve exigir URL, arquivo, metadados, cadeia de custódia, indícios técnicos, contexto, autoria, alcance, impulsionamento e nexo eleitoral. Detectores de IA são auxiliares, não substitutos da valoração racional. A distribuição dinâmica do ônus da prova é possível, mas deve ser específica, motivada, proporcional e precedida de verossimilhança mínima.

A tutela de urgência deve seguir matriz de risco. Remoção imediata é justificável contra deepfakes, fraude sintética, ataque falso ao sistema eleitoral e conteúdo sintético de alto risco em janela crítica. Em casos intermediários, rotulagem, contextualização, suspensão de impulsionamento, direito de resposta, preservação de prova ou intimação prévia podem ser respostas mais adequadas. A urgência não elimina contraditório; apenas pode diferi-lo em hipóteses justificadas.

Os provedores devem colaborar, preservar dados, cumprir ordens, manter canais de denúncia, controlar impulsionamento e adotar políticas de integridade. Contudo, a remoção de conteúdos equivalentes deve ser calibrada. Conteúdo idêntico permite resposta técnica mais objetiva; conteúdo semanticamente similar exige interpretação e pode transferir às plataformas uma função quase jurisdicional sobre o discurso político. A governança democrática deve evitar tanto a omissão quanto a privatização da censura.

Campanhas, por sua vez, devem adotar compliance digital: registro de peças, identificação de ferramentas de IA, guarda de arquivos originais, documentação de autoria, rotulagem preventiva, treinamento, vedação interna a deepfakes, plano de resposta rápida, preservação de provas, orientação a influenciadores, controle de impulsionamento e repositório de versões finais. A Justiça Eleitoral deve complementar essa prevenção com cartilhas, prebunking, treinamento de magistrados, formação de multiplicadores e fluxos de resposta rápida.

Em síntese, o problema da IA eleitoral não pode ser enfrentado com improviso decisório nem com expansão abstrata do poder de remoção. A resposta constitucionalmente adequada deve combinar prova digital qualificada, matriz de risco, deveres proporcionais aos provedores, compliance de campanha, comunicação institucional preventiva e tutela jurisdicional excepcional. A Justiça Eleitoral precisa agir com firmeza contra deepfakes, fraude sintética, manipulação artificial, ataques ao sistema eleitoral e campanhas coordenadas de desinformação. Mas essa atuação precisa ser técnica, proporcional, protocolar e controlável, porque a integridade eleitoral só se protege legitimamente quando a liberdade democrática também é preservada.

Para a Justiça Eleitoral, a síntese é institucional: agir cedo por educação e comunicação, agir rápido contra fraude comprovável e agir com contenção diante de crítica política. A firmeza contra deepfakes só será legítima se acompanhada de prova, fundamentação, transparência e controle. A governança da IA nas eleições de 2026 dependerá menos de respostas espetaculares e mais de protocolos repetíveis, verificáveis e publicamente compreensíveis.

Para provedores, o critério deve ser proporcionalidade técnica. Conteúdo idêntico admite resposta objetiva; conteúdo equivalente exige cautela, porque depende de interpretação de sentido, contexto e finalidade. A plataforma deve preservar dados, cumprir ordens, manter

canais de denúncia e reduzir riscos sistêmicos, mas não deve receber mandato aberto para decidir, em caráter privado, o que constitui verdade eleitoral.

Para campanhas, o eixo preventivo deve ser tratado como requisito de profissionalização. Peças com IA precisam ter registro de produção, identificação de ferramenta, arquivo original, responsável pela aprovação, comprovante de rotulagem e controle de impulsionamento. A ausência desses elementos não prova automaticamente ilícito, mas fragiliza a defesa e pode justificar medidas de esclarecimento. O compliance digital funciona, portanto, como técnica de prevenção e como instrumento probatório.

A aplicação prática do regime da propaganda sintética pode ser resumida em uma sequência decisória. Primeiro, identifica-se o conteúdo e preserva-se a prova. Segundo, classifica-se a peça como uso instrumental, conteúdo sintético rotulável ou fraude sintética vedada. Terceiro, verifica-se a suficiência da prova mínima. Quarto, escolhe-se a medida menos restritiva capaz de neutralizar o risco. Quinto, assegura-se contraditório, ainda que diferido, e revisão célere da decisão. Essa sequência permite responder rapidamente ao dano sem transformar a urgência em autorização abstrata para remoção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. Desinformação: o que é, o que não é e quando. **Revista do TRE-RS**, n. 52, 2023.

ANDRADE, Bruno Cezar de Souza. **O sistema eleitoral pensado (e implementado) pelo STF**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2021.

ANDRADE, Bruno Cezar de Souza. O fórum público virtual é efetivamente público? **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 15, n. 1, 2025.

ANDRADE, Bruno Cezar de Souza. **Liberdade de expressão e espaço público: da praça à timeline**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2026.

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

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral**. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

COELHO, Marcos Rafael. **Intervenções institucionais contra a desinformação em eleições: as estratégias aplicadas pela Justiça Eleitoral brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2025.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral. Processo constitucional: reconstrução do conceito à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 10, n. 14, p. 24-41, 2012.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; VILAR, Natália Ribeiro Machado. Instrumentalidade, litigiosidade e advocacia pública. **Revista da Advocacia Pública Federal**, p. 27-41, 2021.

DUARTE, Maurício da Silva. **O entretenimento como dispositivo histórico: dos jornalismos ao tecnoentretenimento**. Comunicação apresentada na Conferência Internacional História da Comunicação e do Jornalismo, Universidade Fernando Pessoa, 2026.

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

LOPES, Lígia Vieira de Sá e; DUARTE, Maurício da Silva. Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacio-

nal. **Estudos Eleitorais**, v. 18, n. 1, 2025.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

TARUFFO, Michele. **La prueba, artículos y conferencias. Santiago**: Editorial Metropolitana, 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral**. Brasília, DF: TSE, 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n. 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**. Altera a Resolução TSE n. 23.610/2019. Brasília, DF: TSE, 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n. 23.755, de 2 de março de 2026**. Altera a Resolução TSE n. 23.610/2019. Brasília, DF: TSE, 2026.

Artigos recebidos em fluxo contínuo

FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NAS CASAS LEGISLATIVAS: FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

LEONARDO OLIVEIRA SILVEIRA SANTOS MARTINS
PEDRO JUAN SANTOS SILVA
ALEX CADIER

Sobre os autores:

Leonardo Oliveira Silveira Santos Martins: Doutor em Direito pela UNESA, com Pós-doutorado em Direito pela UERJ. Especialista em Direito Eleitoral. Procurador-Chefe da Câmara Municipal de Nova Iguaçu – RJ. Advogado do Escritório João Bosco Filho Advogados. Professor de Direito.

Pedro Juan Santos Silva: Doutorando em Direito pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Mestre em Criminologia pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Pós-graduado em Direito Penal pela Universidade Cândido Mendes. Advogado.

Alex Cadier: Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Professor de Direito Processual Civil e Direito Civil da Universidade Estácio de Sá. Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica do Campus Maracanã da Universidade Estácio de Sá. Advogado.

RESUMO

O presente artigo analisa a atuação das federações partidárias nas casas legislativas brasileiras, com enfoque nos reflexos produzidos sobre o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. A pesquisa parte das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 97/2017 e pela Lei nº 14.208/2021, que instituíram as federações partidárias como instrumento de associação estável entre partidos políticos. Examina-se a natureza jurídica do instituto, sua aplicação no âmbito parlamentar e os impactos decorrentes da atuação conjunta das legendas federadas. Também serão analisadas as normas legais e os entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral acerca da fidelidade partidária, especialmente quanto às hipóteses de desfiliação sem perda de mandato. Conclui-se que as federações partidárias constituem mecanismo relevante para o fortalecimento do sistema representativo brasileiro, embora ainda demandem amadurecimento legislativo e jurisprudencial para a plena definição de seus contornos institucionais.

Palavras-chave: Federação Partidária. Funcionamento Parlamentar. Fidelidade Partidária. Partidos Políticos. Direito Eleitoral.

ABSTRACT

This article analyzes the role of party federations within Brazilian legislative bodies, focusing on their effects on parliamentary functioning and party loyalty. The study is based on the changes introduced by Constitutional Amendment No. 97/2017 and Law No. 14,208/2021, which established party federations as a mechanism for stable association among political parties. It examines the legal nature of this institution, its application within the parliamentary sphere, and the impacts resulting from the joint action of federated political parties. The article also analyzes the legal framework and the jurisprudence of the Superior Electoral Court regarding party loyalty, particularly concerning cases of party disaffiliation without loss of mandate. It concludes that party federations constitute a relevant mechanism for strengthening the Brazilian representative system, although they still require further legislative and jurisprudential development for the full definition of their institutional contours.

Keywords: Party Federations. Parliamentary Functioning. Party Loyalty. Political Parties. Electoral Law.

INTRODUÇÃO

O sistema partidário brasileiro passou por significativas transformações nas últimas décadas, impulsionadas pela necessidade de fortalecimento das agremiações políticas, redução da fragmentação partidária e aprimoramento da representação democrática.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 97/2017 introduziu importantes alterações no funcionamento dos partidos políticos, especialmente por meio da vedação das coligações proporcionais. Como consequência desse processo, foi editada a Lei nº 14.208/2021, que instituiu as federações partidárias como uma nova forma de associação entre partidos políticos.

As federações partidárias surgem como um instituto inovador no ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro, permitindo que duas ou mais legendas atuem de forma unificada em âmbito nacional por, no mínimo, quatro anos.

Diferentemente das antigas coligações eleitorais, limitadas ao período eleitoral, as federações possuem caráter permanente durante sua vigência, produzindo reflexos não apenas nas eleições, mas também na atuação parlamentar dos partidos que a integram.

A implementação desse novo modelo trouxe relevantes discussões acerca de seus impactos no funcionamento das casas legislativas. Além disso, a criação das federações suscitou debates acerca da aplicação das normas de fidelidade partidária, considerando a coexistência de diferentes partidos dentro de uma mesma estrutura federativa e os possíveis conflitos decorrentes dessa convivência institucional.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo analisar o papel das federações partidárias no funcionamento parlamentar e examinar os reflexos de sua constituição sobre o instituto da fidelidade partidária.

1. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Acerca do conceito, podemos definir Federação Partidária como sendo a reunião de dois ou mais partidos políticos que, após as formalidades legais exigidas, passará a atuar como se fosse uma única agremiação partidária, com abrangência nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos (Martins, 2024, p. 87).

As federações partidárias se constituem de um agrupamento de partidos políticos, mas juridicamente tratado como se uma única agremiação partidária fosse, com o surgimento de uma nova pessoa jurídica.[1] Somente partidos com registro definitivo no TSE podem constituir federação partidária, sendo este um dos requisitos estabelecidos no art. 11-A § 3º da Lei nº 9.096/95.

Importante ressaltar que, mesmo com a junção de partidos para composição da federação partidária, não se está diante de um caso de fusão ou incorporação, visto que os partidos conservam suas existências e autonomias, conforme estabelece o art. 11-A, § 2º, da Lei nº 9.096/95: "Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação".

A Resolução nº. 23.670/2021 (§1º do art. 1º) do TSE, ratificando os termos da Lei nº. 14.208/2021, estabeleceu que a federação deve ser constituída, perante o Registro Civil das Pessoas Jurídicas, sob a forma de associação, com a necessidade de posterior registro perante o TSE, conferindo tratamento isonômico entre federação e partido político.

As associações também são pessoas jurídicas de direito privado (inciso I do art. 44 do Código Civil). Sendo assim, é possível defender a tese de que as federações são pessoas jurídicas de direito privado e, portanto, detentoras de personalidade jurídica.

[1] "Com a federação partidária registrada perante o Tribunal Superior Eleitoral surge uma nova pessoa jurídica, como se partido político fosse, inclusive com o estabelecimento de um programa e estatuto comuns da federação constituída (§ 8º do art. 11-A da Lei n. 9.096/1995)" (Destacou-se) (FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. Legitimidade para agir nas ações coletivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022).

Mesmo com regras diferenciadas para criação e constituição, as mesmas regras de em relação a fidelidade partidária e ao parlamento dos partidos políticos serão aplicadas às federações partidárias, em mais um ponto isonômico de tratamento (art. 11-A § 1º da Lei nº 9.096/1995).

A lei nº 14.208/202, que instituiu essas federações, alterou a lei dos partidos políticos, nº 9.096/95, bem como a lei das eleições nº 9.504/97. A Lei teve sua aplicação pela primeira vez nas eleições de 2022, mesmo ano que foi realizado debates acerca de sua inconstitucionalidade e divergências acerca do prazo para sua criação e validade.

Apesar das desconfianças iniciais e até do questionamento judicial através da ADI 7021[2], o instituto encontra-se cada vez mais fortalecido. Atualmente, cinco Federações estão devidamente registradas no TSE e, portanto, aptas ao funcionamento nas eleições de 2026, são elas:

- **Federação PSOL-Rede**, composta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pela Rede Sustentabilidade (REDE);
- **Federação PSDB-Cidadania**, composta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Cidadania (CIDADANIA);
- **Federação Brasil da Esperança (FE Esperança)**, composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Verde (PV);
- **Federação Renovação Solidária**, composta pelo Partido da Renovação Democrática (PRD) e pelo Solidariedade;
- **Federação União Progressista**, composta pelo União Brasil (UNIÃO) e pelo Progressistas (PP).

Notório que a federação foi criada a partir da proibição das coligações para cargos proporcionais, onde podemos afirmar que sua criação se deu, para atuar essencialmente nestas disputas eleitorais, o que não se confunde com ela representar uma espécie de coligação velada.

Quanto a natureza jurídica, a lei que deu origem ao instituto não contém uma definição, o que poderia, por presunção lógica, dar a federação a mesma natureza jurídica de partidos políticos, tendo em vista que a sua composição é de partidos políticos, e funciona no processo eleitoral, da mesma forma que estes.

Porém, a resolução do TSE 23.670/2021[3], informa que a natureza jurídica da federação partidária é de associação civil, na forma do Art. 44, I do Código Civil, devendo ser constituída da mesma forma dos partidos políticos, onde após adquirir personalidade jurídica, deverá ser registrada no TSE para seu funcionamento no processo eleitoral (Mello; Castanheira e Quirino, 2022, p. 169).

Como se trata de um instituto relativamente novo no ordenamento jurídico eleitoral que se caracteriza pela sua intensa mutação, existem debates acerca da natureza jurídica.

Dessa forma, a definição contida na Resolução nos parece a mais adequada, visto que a federação não é uma coligação, mas sim uma verdadeira associação de partidos políticos, para fins não econômicos, e sim com finalidades eleitorais.

2. A FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA E O FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

O funcionamento parlamentar pode ser definido como o direito que possuem os partidos políticos de representação nas casas legislativas. Engloba também o direito dos seus membros de se organizarem em bancadas e de participarem das instâncias dessas casas

[2] Nela o Supremo decidiu pela constitucionalidade das federações, onde a ADI foi vitoriosa apenas no que se refere ao prazo para registro, devendo este ser o mesmo concedido aos partidos, ou seja, até 6(seis) meses antes das eleições, nos termos do art. 4º da lei 9.504/97.
[3] Art. 1º § 1º da Resolução 23.670/2021: Para os fins do caput deste artigo, a federação deverá ser previamente constituída sob a forma de associação, devidamente registrada no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede.

legislativas. Engloba também o direito dos seus membros de se organizarem em bancadas e de participarem das instâncias dessas casas legislativas.

A Constituição Federal dispõe do funcionamento parlamentar no capítulo dedicado aos partidos políticos, informando ser assegurado o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.[4] A lei em referência é a lei 9.096/95, lei dos partidos políticos, que aborda com mais detalhamento, a questão em tela.

Com as alterações introduzidas pela lei 14.208/2021, o art. 11-A § 1º da lei 9.096/95, dispõe que se aplicam "à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária". Assim não restam dúvidas quanto à extensão do funcionamento parlamentar às federações partidárias. Assim como quanto a fidelidade partidária, que abordaremos mais à frente.

Os artigos 12 e 13 da lei dos partidos políticos disciplinam quanto ao funcionamento parlamentar, onde o art. 12 aborda sobre o conceito e o 13 sobre os critérios para ter direito ao funcionamento parlamentar, onde por esta interpretação, nem todos os partidos têm direito ao funcionamento.[5]

Atualmente, não existe uma regulamentação para que o partido tenha direito ao funcionamento parlamentar, pois diante da declaração da inconstitucionalidade da norma pelo STF posteriormente, a lei 13.165/2015 revogou os arts. 56 e 57 da lei dos Partidos Políticos. Com isso, não existe lei que aborde os critérios legais para que o partido tenha direito ao funcionamento (Arraes; Andrade, 2022, p. 68).

As regras referentes ao funcionamento parlamentar, atualmente serão encontradas nos regimentos internos das casas legislativas, os quais estão sendo normas para restringir o funcionamento parlamentar. Em que pese críticas sobre o regimento interno criar normas restritivas, diante da ausência de lei específica, os regimentos podem ser usados como balizadores no que se refere aos critérios ao funcionamento parlamentar.

Por exemplo, o art. 12 do RICD dispõe sobre a constituição de Blocos Parlamentares, sendo constituída por um ou mais partidos, através de deliberação das próprias bancadas. O parágrafo 3º expressa um critério para formação de Bloco: "Não será admitida a formação de Bloco Parlamentar composto de menos de três centésimos dos membros da Câmara."

Esses blocos terão vida por uma legislatura, ou seja, pelo período de 1(um) ano, conforme parágrafo 5º do art. 12. Além disso, caso a saída de algum partido represente a quebra do quórum mínimo para a fixação dos Blocos, este será extinto. Interessante ponto também, quanto a perda da autonomia das lideranças partidárias que optarem pela coligação em Blocos.[6]

Agora, quanto a federação partidária, como vimos, se aplica o funcionamento parlamentar, conforme definido pela própria lei. A questão é quanto à forma desse funcionamento, para que a federação não desvirtue os motivos pelos quais foi criada.

Mesmo em federação, os partidos políticos preservam autonomia e identidade, conforme art. 11-A § 2º da lei 9.096/95. Com isso, nada impede por exemplo que, após as eleições os partidos, autonomamente, constituam blocos com partidos que de certa forma não estejam devidamente alinhados em termos de federação.

Isso representaria uma burla no sistema das federações partidárias, onde ela serviria para funcionamento apenas no processo eleitoral. Um erro, que poderia representar uma espécie de infidelidade dentro da própria federação.

---

[4] Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
(...) IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

[5] O art. 13 foi declarado inconstitucional pelo STF, conforme ADI n. 1.351-3 e ADI n. 1.354-8. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgadas em 07.12.2006. Este artigo previa que "tem direito ao funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles."

[6] Art. 12 § 2º: As Lideranças dos Partidos que se coligarem em Bloco Parlamentar perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais.

O ideal, até para firmamento da própria federação, é que ela atue também no funcionamento parlamentar na forma de federação, como sendo uma única agremiação, e não através dos partidos isoladamente. Óbvio que, na formação dos blocos ela poderia se coligar com outros partidos ou federações.

Até porque não faz sentido o funcionamento dos partidos na forma de federação no processo eleitoral e de forma diversa na composição de Blocos Parlamentares, visto que a essência do instituto da federação é a matiz ideológica, a coexistência de ideias minimamente convergentes em termos de política, fazendo com que essa federação exista pelo prazo mínimo de quatro anos.

3. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O art. 11-A § 9° informa que: "Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação". Perceba que a questão é aplicável ao partido integrante e não a federação partidária em si. Mister se faz necessário abordar o conceitual do que seria fidelidade partidária.

Vale destacar as lições da Professora Vânia Siciliano Aieta (2022, p. 43-44):

> Desse modo, *o mandato pertence ao coletivo de pessoas que contribuíram para o seu alcance, ou seja, os representados, e não exclusivamente ao representante*. A disciplina e fidelidade partidária são obrigatórias para todos os filiados a partidos políticos, nos termos da Constituição Federal, do respectivo Estatuto Partidário e do novo Código Eleitoral. A responsabilidade por violação das obrigações partidárias deverá ser apurada e punida pelo órgão partidário competente, na conformidade do que dispõe o estatuto de cada partido político, assegurado o amplo direito de defesa. Nenhum filiado sofrerá medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja previamente tipificada no estatuto do partido político. No exercício de mandato legislativo, o integrante da bancada de partido político deverá subordinar a sua ação parlamentar aos princípios doutrinários, programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do respectivo estatuto..

Importante distinguir fidelidade partidária de disciplina partidária, pois durante anos os termos eram tratados como sinônimos, sendo entendidos como deveres do filiado.

Após consulta efetuada ao TSE, n° 1398/2007, restou bem especificados os desdobramentos jurídicos dos termos, ou seja, que fidelidade partidária é norma pública, portanto sujeita à justiça eleitoral, e disciplina partidária é norma de direito privado, portanto, sujeita a justiça comum. Atualmente somente a infidelidade partidária pode levar à cassação de mandato.

Sobre esta distinção, cabe transcrever o entendimento de Raquel Machado (2018, p. 129):

> A partir de 2007, porém, entende-se que a fidelidade partidária é matéria de Direito Público, ao passo que a chamada disciplina partidária, relacionada ao atendimento das normas do estatuto, é matéria de Direito Privado. Apesar de tal distinção didática não ter sido feita expressamente pelos Tribunais, é possível aferi-la de sua leitura sistêmica, uma vez que a fidelidade poderá ser examinada pela Justiça Eleitoral, enquanto os demais temas permanecerão sob a análise do partido, cuja decisão estará ainda sujeita à apreciação da Justiça Comum.

Em outros termos, disciplina partidária é palavra de significação ampla, relacionada ao respeito das normas estatutárias quanto à conduta a ser adotada pelos filiados, repercutindo na relação privada entre partido e filiado.

Fidelidade partidária equivale à permanência do filiado no partido, sem saída justificada, tendo efeito na relação de Direito Público decorrente do exercício do direito de voto, entre eleitor, partido político e candidato.

Dito isto, a questão da fidelidade partidária possui alguns desdobramentos, como por exemplo, nas situações em que o político é expulso do partido por não seguir as diretrizes partidárias, ou nas situações em que ele pede o desligamento, caso possua justa causa para isto ou contem com anuência do partido.[7]

Os casos de infidelidade não se aplicam aos detentores de cargos majoritários, visto que nestes casos, o mandato é do político, e não do partido como os casos dos eleitos pelo sistema proporcional. Assim, um prefeito poderá trocar de partido, por exemplo, que não terá como consequência a perda do mandato.

Por sua vez, a lei dos partidos políticos disciplina a questão da fidelidade partidária e suas consequências disciplinares, nos arts. 23 a 26. Em todo caso, é garantido ao "acusado" de infidelidade a ampla defesa e o contraditório, nos termos do art. 23 § 2º.

Neste ponto, a Resolução nº 22.610/2007 do TSE regulamenta o processo de perda de cargo eletivo e a justificação de desfiliação partidária. A norma também estabelece regras de competência e legitimidade para a propositura das ações judiciais relacionadas à desfiliação e à perda do mandato por infidelidade partidária.

Na formação de federação, não será justa causa para desfiliação, as questões envolvendo a federação e o partido ao qual o político é federado, pois estas seriam entendidas como infidelidade federativa[8] e não partidária.

Ressalva fazemos, para os casos em que esta infidelidade federativa se constitua em abusos que venham a causar prejuízos ao parlamentar e o partido ao qual ele esteja filiado, incorra em omissão.[9]

Neste ponto, Vania Aieta (2022, p. 46) considera que a simples formação de federação pode ser considerada como justa causa de desfiliação sem perda do mandato do parlamentar, visto que com a formação de federação ocorrerá "concreta mudança substancial do programa partidário e na incidência de novos direitos e deveres a serem honrados, não só para os parlamentares de mandato, mas também para filiados".

Diante da pertinência e de eventuais dúvidas, em 2023 o Partido Democrático Trabalhista (PDT), formulou consulta ao Tribunal Superior Eleitoral questionando se a celebração de Federação seria justa causa para desfiliação, ou seja, seria um justo motivo para que o detentor de mandato pudesse sair do partido sem que isso causasse a perda do mandato eletivo.

Diante disto, o TSE respondeu[10] que a simples celebração de federação não é justa causa para desfiliação, prevista no art. 22-A da lei 9096/95, devendo ser analisado se a celebração de federação causou, por exemplo, mudança substancial do programa do partido.

Assim, diante do que foi respondido pelo TSE, para fins de justa causa de desfiliação, a celebração de federação não será analisada objetivamente, sendo pertinente demonstrar que a celebração causou mudança substancial nas diretrizes do partido.

Diante disto, podemos afirmar que a fidelidade deverá também ser observada no contexto das federações, pois as mesmas regras partidárias lhe são aplicáveis, ou seja, o dever de fidelidade partidária permanece mesmo com a celebração de federação, ressalvando os casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, conforme assinalou

[7] Aqui vale a leitura do art. 17 § 6º da Constituição Federal, incluído pela EC 111/2021: Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

[8] Neste ponto, o art. 11 da resolução 23.670/2021 do TSE: As controvérsias entre os partidos políticos relativas ao funcionamento da federação constituem matéria interna corporis, de competência da justiça comum, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral para dirimir questões relativas ao registro da federação e das alterações previstas nos arts. 6º e 7º desta Resolução ou que impactem diretamente no processo eleitoral.

[9] Por exemplo alguma questão que seja comum do programa do partido e da federação. Onde a federação venha a não cumprir ou não observar este ponto, e o partido se omita, convergindo à federação. Neste ponto é como se o próprio partido estivesse cometendo a violação, o que seria um justo motivo para a desfiliação sem perda do mandato.

o TSE na consulta formulada.

CONCLUSÃO

A criação das federações partidárias representa uma das mais relevantes alterações promovidas no sistema eleitoral brasileiro após a vedação das coligações proporcionais.

Ao longo deste estudo, verificou-se que as federações partidárias não se confundem com as antigas coligações eleitorais, possuindo natureza jurídica própria, caráter nacional e permanência mínima de quatro anos.

Tais características demonstram que o legislador buscou criar um instrumento de cooperação política estável, capaz de produzir efeitos não apenas durante o processo eleitoral, mas também no exercício da atividade parlamentar.

No que se refere ao funcionamento parlamentar, constatou-se que as federações recebem tratamento jurídico semelhante ao dos partidos políticos, aplicando-se a elas todas as normas relacionadas à representação institucional, à composição de bancadas, à participação em comissões e à organização das atividades legislativas.

Todavia, ainda existem desafios práticos decorrentes da ausência de regulamentação específica em determinados aspectos, o que tem levado os regimentos internos das casas legislativas a desempenharem papel relevante na disciplina da matéria.

Quanto à fidelidade partidária, observou-se que a legislação e a jurisprudência eleitoral têm reafirmado a manutenção do dever de fidelidade mesmo após a constituição das federações.

A orientação consolidada pelo Tribunal Superior Eleitoral afasta a compreensão de que a mera celebração de federação constitua justa causa automática para desfiliação partidária, exigindo-se a demonstração concreta das hipóteses legalmente previstas para afastar a perda do mandato.

Conclui-se, portanto, que as federações partidárias representam importante instrumento de racionalização do sistema partidário brasileiro, contribuindo para a estabilidade das relações políticas e para o fortalecimento das instituições democráticas.

Entretanto, por se tratar de instituto recente, sua consolidação ainda dependerá da evolução da jurisprudência, da regulamentação legislativa e da experiência prática acumulada nas casas legislativas, especialmente no tocante à harmonização entre autonomia partidária, funcionamento parlamentar e fidelidade partidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. **Temas Polêmicos do Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

AIETA, Vânia Siciliano. Fidelidade e Federação Partidária: Problemas e Perspectivas. in: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de Partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Volume 2. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). 2022.

ARRAES, Roosevelt; ANDRADE, Luiz Gustavo. Federações Partidária: aspectos jurídicos. In: CERVI, Emerson Urizzi et al. **Federação Partidária: uma reforma eleitoral e política**. Belo Horizonte: Fórum. 2022.

[10] CtaEl nº 0600167-56.2023.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Nunes Marques. Consulente: Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Nacional (Advogados: Walber de Moura Agra – OAB: 757-B/PE e outro). Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da Consulta para responder ao primeiro questionamento no sentido de que ''a celebração de federação não implica, por si só, em mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e, por conseguinte, não é apta a caracterizar justa causa para desfiliação'', e julgou prejudicada a segunda indagação, nos termos do voto do Relator, vencida, quanto ao conhecimento, a Ministra Isabel Gallotti, e, no mérito, os Ministros Raul Araújo e Dias Toffoli. Composição: Ministras Cármen Lúcia (Presidente) e Isabel Gallotti, Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli, Raul Araújo, Floriano de Azevedo Marques e André Ramos Tavares. Procurador-Geral Eleitoral: Paulo Gustavo Gonet Branco.

FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. **Legitimidade para agir nas Ações Coletivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19ª ed. São Paulo: Atlas. 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Leonardo Oliveira Silveira Santos. **A natureza jurídica da legitimidade das federações partidárias: influxos políticos sobre o direito processual civil e eleitoral**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024.

MELLO, Ana Marcia; CASTANHEIRA, Henrique Almeida Balzan, QUIRINO, Henrique Rabelo. Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional. in: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). **Federação de Partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Volume 1. Brasília: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), 2022.

MENDES, Anna Paula de Oliveira. **O abuso do poder no direito eleitoral: uma necessária revisitação ao instituto**. Belo Horizonte: Fórum. 2022.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2019.

A CARTELIZAÇÃO DA DEMOCRACIA E A EROSÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 133/2024

MICHAELA LIPSKI MORO
CAROLINA BORGES TEIXEIRA
VICTORIA PAES NUNES

Sobre o autor:

Michaela Lipski Moro é graduanda em Direito pela PUC-PR. Pesquisadora de Iniciação Científica (PIBIC) com foco em Reforma Tributária, foi monitora de Pesquisa Jurídica e integra o Grupo de Competições em Direito Tributário (GCTAX - PUCPR). Estagiária no escritório Matos Advogados, com experiência profissional nos escritórios Advocacia Felippe & Isfer e Chaves & Maran Advogados, atuando nas áreas Tributária, Civil, Trabalhista e Imobiliária. É autora de artigos jurídicos premiados e publicados.

Carolina Borges Teixeira é graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), atualmente no 5° período. É membro do Grupo de Estudos em Direito do Trabalho da instituição e estagiária na Advocacia Felippe e Isfer.

Victoria Paes Nunes é graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), atualmente no 5° período. Pesquisadora de Iniciação Científica (PIBIC) com foco no Direito Civil. É membro do Grupo de Estudos em Processo Civil (GEPROC) e estagiária na Luciane Sobral Advocacia.

RESUMO

O presente artigo analisa os impactos jurídicos e sociológicos da Emenda Constitucional nº 133/2024 no sistema político brasileiro. Sob o pretexto de conferir segurança jurídica, a norma operou a maior anistia da história recente aos partidos políticos, ao mesmo tempo em que reestruturou o financiamento de candidaturas para grupos sub-representados. Utilizando a teoria da "Lei de Ferro da Oligarquia" de Robert Michels e o conceito de "Partido de Cartel", a pesquisa investiga como as elites partidárias reagiram às pressões do TSE e STF por maior equidade. O estudo aborda a fixação do teto de 30% para candidaturas negras, a extensão da imunidade tributária às sanções eleitorais e os riscos de financiamento ilícito via Pix. Conclui-se que a EC 133/2024 institucionaliza uma blindagem que favorece a perpetuação das oligarquias dirigentes em detrimento do pluralismo democrático.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 133/2024; Anistia Partidária; Políticas Afirmativas; Cartelização da Democracia; Financiamento de Campanha.

ABSTRACT

This article analyzes the legal and sociological impacts of Constitutional Amendment No. 133/2024 on the Brazilian political system. Under the pretext of providing legal certainty, the rule operated the largest amnesty in recent history for political parties, while restructuring the financing of candidates from underrepresented groups. Using Robert Michels' "Iron Law of Oligarchy" and the concept of the "Cartel Party," the research investigates how party elites reacted to pressure from the TSE and STF for greater equity. The study addresses the 30% ceiling for Black candidates, the extension of tax immunity to electoral sanctions, and the risks of illicit financing via Pix. It concludes that EC 133/2024 institutionalizes a protection that favors the perpetuation of ruling oligarchies to the detriment of democratic pluralism.

Keywords: Constitutional Amendment 133/2024; Party Amnesty; Affirmative Action; Democratic Cartelization; Campaign Finance.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 133/2024 transcende o ajuste legislativo para configurar um caso paradigmático da sociologia do poder no Brasil. Sob o pretexto de "segurança jurídica", a norma operou a maior anistia partidária da história recente e redefiniu o financiamento de grupos sub-representados.

O descompasso entre a maioria demográfica feminina (51,5%) e sua ocupação parlamentar inferior a 20% em 2022 demonstra que a existência demográfica não assegura acesso ao poder, tornando a fiscalização de cotas indispensável contra manobras fraudulentas (Hentzy, 2025).

Nesse contexto, a EC 133/2024 surge como reação das elites partidárias às pressões do TSE e STF por equidade, podendo ser analisada sob a "Lei de Ferro da Oligarquia" de Robert Michels. A tese postula que organizações complexas tendem a desenvolver camadas dirigentes focadas na autopreservação, o que, no Brasil, manifesta-se no conceito de "Partido de Cartel", onde legendas coludem para proteger-se de riscos externos e garantir fundos estatais (Assis; Maílza, 2025, p. 1).

Para compreender tal blindagem, este estudo analisa, primeiramente, a substituição da proporcionalidade estrita por um teto fixo de 30% para candidaturas negras, configurando um "teto de vidro" constitucionalizado, fragilizado ainda pela "afroconveniência" e pela ausência de heteroidentificação.

Em seguida, examina-se a engenharia tributária da Emenda, focando na inédita extensão da imunidade tributária a sanções e multas, além da instituição de um programa de refinanciamento (Refis) perpétuo. Tais mecanismos desafiam a isonomia fiscal e a moralidade administrativa, podendo alcançar cifras superiores a R$ 23 bilhões em contas irregulares (Partido Novo, 2025).

Por fim, investiga-se como a anistia a irregularidades passadas, aliada à agilidade do Pix, potencializa a lavagem de dinheiro e dificulta o controle jurisdicional. Conclui-se que a EC 133/2024 não apenas perdoa passivos, mas reestrutura o jogo democrático para perpetuar as elites dirigentes.

1. A DINÂMICA DAS COTAS RACIAIS: DO IDEAL DE PROPORCIONALIDADE AO TETO DE 30% (ART. 2º E 3º DA EC 133)

1.1. A RUPTURA DA LÓGICA PROPORCIONAL E O RECONHECIMENTO ADMINISTRADO

O novo § 9º do art. 17 da Constituição, introduzido pela EC 133/2024, estabelece a obrigatoriedade de destinação mínima de 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) a candidaturas de pessoas pretas e pardas.

Ao constitucionalizar este percentual fixo, o constituinte derivado opera uma mudança profunda: desloca o eixo da política afirmativa do plano jurisprudencial — marcado por critérios dinâmicos e vinculados à realidade das listas partidárias — para um modelo rígido e abstrato. Antes da emenda, a orientação do STF na ADPF 738 (Brasil, 2020) consolidava a proporcionalidade estrita, exigindo que o financiamento acompanhasse a composição racial efetiva das candidaturas de cada legenda. Esse modelo reduzia a discricionariedade das cúpulas e tensionava as estruturas internas responsáveis pela reprodução das desigualdades no acesso ao capital político.

A EC 133/2024 rompe com essa lógica ao desvincular o repasse da realidade concreta das candidaturas. Embora apresentada como um "piso", a regra tende a funcionar como um "teto" de investimento em contextos de desigualdade estrutural. Com mais de 56% da população autodeclarada negra e um cenário onde, desde 2024, o número de candidatos negros

supera o de brancos (INESC, 2024), a fixação de apenas 30% institucionaliza um subfinanciamento gritante. Produz-se, assim, uma distorção onde uma massa ampliada de candidatos negros disputa uma fração reduzida de recursos, enquanto a minoria branca preserva o controle sobre os 70% restantes, cristalizando desigualdades em nível constitucional.

Sob a ótica de Nancy Fraser (2006), essa mudança exemplifica uma política de reconhecimento desprovida de redistribuição material; o Estado reconhece a pauta racial, mas neutraliza o seu potencial transformador ao preservar a soberania financeira das elites partidárias.

Tal fenômeno corrobora a tese de Lélia Gonzalez (1988) sobre a incorporação seletiva: a integração simbólica de grupos marginalizados serve como mecanismo de contenção política, mantendo as hierarquias sob uma aparência de inclusão.

Em última análise, a EC 133/2024 não amplia a democracia racial; ela a administra, transformando a ação afirmativa em uma técnica de gestão controlada pelo próprio sistema que produz a exclusão.

1.2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO TETO RACIAL E SEUS EFEITOS EMPÍRICOS

A análise das eleições municipais de 2024 revela que o desafio da equidade não reside nas barreiras formais de acesso, mas nas condições materiais de competição. Em diversos partidos, candidaturas pretas e pardas já superam 55% do total registrado (TSE, 2024), evidenciando que a sub-representação não decorre da falta de candidatos, mas da distribuição estratégica dos recursos pelas cúpulas.

Nesse cenário, a fixação constitucional de um piso de 30% revela-se descolada da realidade das listas partidárias. Ao autorizar que uma maioria numérica dispute a menor parcela do financiamento público, a EC 133/2024 institucionaliza um subfinanciamento estrutural que limita a capacidade redistributiva das ações afirmativas e preserva a concentração de capital político nas camadas historicamente privilegiadas.

Essa distorção é agravada quando analisada sob uma perspectiva interseccional. Mulheres negras frequentemente compõem a maior fatia das candidaturas femininas, porém permanecem sem acesso proporcional a financiamento competitivo. A sobreposição entre gênero e raça expõe os limites de modelos de ações afirmativas compartimentalizados, incapazes de responder à estrutura integrada de exclusão que condiciona a visibilidade e o sucesso eleitoral.

O comportamento partidário em 2024 indica uma tendência ao cumprimento estrito dos mínimos normativos; a constitucionalização da cota, em vez de induzir práticas inclusivas, reforçou uma lógica de conformidade mínima. Assim, o atendimento formal da lei substitui o compromisso com a redistribuição efetiva, convertendo a ação afirmativa em instrumento de estabilização institucional das desigualdades.

1.3. A CAPTURA DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS NO SISTEMA ELEITORAL

1.3.1. INCENTIVOS INSTITUCIONAIS, AUTODECLARAÇÃO RACIAL E A "AFROCONVENIÊNCIA"

A introdução de incentivos financeiros vinculados à raça, como a contagem em dobro de votos para a distribuição de fundos (EC 111/2021), alterou a estrutura do sistema político brasileiro.

Desde o pleito de 2022, o crescimento das candidaturas autodeclaradas negras, que superaram as brancas em termos absolutos, evidencia a centralidade dos incentivos materiais no comportamento partidário. Todavia, esse fenômeno deu margem à "afroconveniência": mudanças oportunistas de autodeclaração por candidatos socialmente lidos como bran-

cos que passam a se declarar “pardos” para acessar cotas ou maximizar o rateio partidário. Instrumentos concebidos para mitigar desigualdades estruturais acabam apropriados por agentes que não sofrem as barreiras sociais que a ação afirmativa visa reparar.

Essa captura relaciona-se às especificidades do racismo brasileiro, marcado pela ideologia da democracia racial e por mecanismos de branqueamento simbólico que permitem a negociação de pertencimentos em contextos de vantagem material (Munanga, 1999).

Como aponta Oracy Nogueira (2006), em sociedades estruturadas pelo “preconceito de marca”, a passabilidade racial opera como capital político, viabilizando estratégias instrumentais de autodeclaração. A ausência de mecanismos prévios de heteroidentificação no registro de candidaturas amplia a vulnerabilidade do sistema à fraude. Assim, recursos destinados à reparação histórica são redistribuídos a partir de declarações oportunistas, reforçando a reprodução das elites.

A autodeclaração, embora juridicamente legítima, revela-se insuficiente para assegurar a integridade da política pública, tornando a heteroidentificação técnica uma medida complementar necessária para o controle da finalidade constitucional (Rios, 2018).

1.3.2. OMISSÃO INSTITUCIONAL, HETEROIDENTIFICAÇÃO E O RISCO DE CAPTURA DEFINITIVA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

A integridade das políticas afirmativas de financiamento eleitoral exige que seus destinatários correspondam, de fato, ao grupo social protegido. Contudo, o regime atual opera quase exclusivamente sob a lógica da autodeclaração, sem procedimentos sistemáticos de verificação heterônoma no registro de candidaturas (BRASIL, 2020).

Diferentemente das searas educacional e do serviço público, onde a heteroidentificação é institucionalizada como salvaguarda da finalidade redistributiva, a Justiça Eleitoral carece de um sistema robusto de controle prévio (RIOS, 2018).

A presunção absoluta de veracidade da autodeclaração, aliada ao “pacto de não agressão” interpartidário e ao calendário eleitoral exíguo, torna a impugnação por terceiros estruturalmente ineficaz. Essa omissão converte a ação afirmativa em ativo estratégico de engenharia eleitoral, deslocando-a de seu eixo reparatório para um eixo puramente concorrencial de maximização de fundos partidários (KATZ; MAIR, 1995).

Embora o TSE tenha avançado no combate à fraude à cota de gênero via Súmula nº 73 (BRASIL, 2024), persiste uma lacuna normativa quanto à dimensão racial. A ausência de heteroidentificação configura um déficit de governança constitucional, pois, em políticas redistributivas, a definição qualificada do grupo beneficiário é elemento constitutivo da validade da norma. Sem mecanismos mínimos de verificação, o sistema abdica da relação entre meio e fim, permitindo a erosão da finalidade pública.

O modelo exclusivamente autodeclaratório produz um duplo efeito regressivo: a diluição do público beneficiado e a consolidação de elites que internalizam a cota como instrumento de autopreservação. Assim, a heteroidentificação técnica apresenta-se como requisito de integridade; sem ela, as recentes emendas constitucionais tendem a operar como vetores de legitimação formal de um financiamento que, na prática, estabiliza as hierarquias que afirma combater.

1.4. A REAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO: DA JUDICIALIZAÇÃO CORRETIVA À BLINDAGEM CONSTITUCIONAL

A PEC n.º 9/2023 não é uma iniciativa isolada, mas uma resposta direta à intensificação da judicialização das políticas afirmativas.

A partir de 2018, decisões do TSE e do STF impuseram consequências materiais

ao descumprimento das cotas de gênero e à distribuição discriminatória de recursos, elevando o custo institucional da exclusão. A consolidação da proporcionalidade no financiamento e a introdução da contagem em dobro de votos (EC 111/2021) transformaram o esvaziamento das cotas em um risco financeiro real para as legendas.

É nesse contexto que surge o consenso suprapartidário em torno da PEC 9/2023, articulado sob a retórica da "insegurança jurídica" para reverter, via emenda, os avanços obtidos no plano judicial (Brasil, 2023).

A EC 133/2024 representa o desdobramento desse movimento de resistência. Ao constitucionalizar percentuais fixos e instituir regimes de transição indulgentes, a norma reprograma a política afirmativa dentro de limites compatíveis com a autopreservação das elites.

Observa-se a transição de um constitucionalismo de correção estrutural para um constitucionalismo defensivo, no qual o texto constitucional é instrumentalizado para conter demandas redistributivas e blindar o sistema contra o controle externo (Transparência Internacional, 2025). Assim, a emenda opera como uma "cláusula de barreira" contra a eficácia das políticas de inclusão, estabilizando as posições de poder das cúpulas partidárias sob o manto da legalidade constitucional.

2. A EXTENSÃO DA IMUNIDADE ÀS SANÇÕES E O REGIME ESPECIAL DE SANEAMENTO: ANÁLISE DOS ARTS. 4° E 5° DA EC 133/2024

Enquanto os artigos 2° e 3° da EC 133/2024 redefiniram a política de inclusão partidária sob a ótica do financiamento, os artigos 4° e 5° operaram uma transformação estrutural no Direito Tributário brasileiro. Ao instituir um regime fiscal sui generis para as agremiações, a Emenda rompe com a dogmática clássica que segregava a obrigação tributária principal (tributo) da penalidade por ato ilícito (sanção).

Essa alteração legislativa transcende o mero benefício fiscal; ela inaugura um estatuto de proteção integral que isola os partidos do poder punitivo estatal no campo tributário. A seguir, examina-se a engenharia jurídica dessa blindagem em duas frentes: a expansão material da imunidade para alcançar multas e juros (art. 4°) e a instituição de um programa de anistia e refinanciamento permanente (art. 5°), consolidando um cenário de excepcionalidade institucional.

2.1. DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA À "IMUNIDADE DE INFRAÇÕES" (ART. 4° DA EC 133/2024)

A alteração mais agressiva promovida pela EC 133/2024 reside em seu artigo 4°, que estende a imunidade tributária — originalmente restrita ao patrimônio, renda e serviços (art. 150, VI, 'c', CF/88) — para abarcar as "sanções de natureza tributária".

Tal inovação subverte a lógica do sistema: as imunidades não são privilégios, mas instrumentos para garantir o pluralismo político e a difusão da cidadania (Messias, 2025). Ao impedir a cobrança de multas, a Emenda deixa de apenas resguardar a existência financeira das legendas e passa a validar a infração impune, oferecendo um "salvo-conduto" para o descumprimento de deveres legais.

A doutrina e o Código Tributário Nacional (art. 3°) estabelecem uma dicotomia ontológica: o tributo deriva de ato lícito, enquanto a multa é sanção por ilicitude. Até então, a Súmula 612 do STJ (Brasil, 2018) consolidava que a imunidade não exonerava o beneficiário do pagamento de multas ou obrigações acessórias. Ao constitucionalizar a proteção ao ilícito, a EC 133/2024 cria um moral hazard institucionalizado, retirando o caráter pedagógico da sanção e ferindo a isonomia, já que nenhuma outra entidade imune (como templos ou instituições de assistência) goza de tal prerrogativa.

O cenário agrava-se com o § 2º do art. 4º, que institui uma anistia retroativa ao determinar o cancelamento de sanções e processos com mais de cinco anos. Essa medida fere a segurança jurídica e a coisa julgada administrativa, premiando partidos que postergaram obrigações em detrimento daqueles que adimpliram suas multas tempestivamente. Gera-se, assim, um tratamento anti-isonômico que privilegia a inadimplência contumaz e fragiliza a moralidade administrativa.

2.2. O "REFIS PARTIDÁRIO": UM REGIME DE EXCEÇÃO PERMANENTE (ART. 5º DA EC 133/2024)

Se o artigo 4º da EC 133/2024 blinda os partidos contra sanções futuras, o artigo 5º institui um saneamento do passado sem precedentes. O dispositivo cria um "Programa de Recuperação Fiscal" exclusivo para legendas e suas fundações, cujas condições desafiam a lógica da regularização tributária imposta ao setor produtivo. A violação à isonomia torna-se patente ao confrontar as regras deste novo regime com os parcelamentos ordinários aplicáveis aos demais contribuintes:

CARACTERÍSTICA	REFIS PARTIDÁRIO	REFIS EMPRESARIAL COMUM
Temporalidade	Poderá ocorrer a qualquer tempo.	Prazos fatais de adesão.
Encargos	Isenção de 100% de juros e multas acumulados.	Descontos escalonados, raramente chegando a 100% sem contrapartidas e baseados na capacidade de pagamento (Capag).
Correção da dívida	Apenas correção monetária (IPCA) sobre o principal.	Geralmente incide Taxa Selic (que inclui juros reais) ou correção plena.
Prazo de pagamento	Até 180 meses (15 anos) para dívidas não previdenciárias; 60 meses para previdenciárias.	Geralmente até 120 meses; ou 60 meses para previdenciários sem as mesmas benesses.
Garantia	Nenhuma garantia exigida.	Frequentemente exige arrolamento de bens ou garantias para grandes devedores.

Tabela 1: Assimetrias entre o REFIS Partidário (EC 133) e REFIS Empresariais.

A análise revela que a Emenda não criou apenas um parcelamento, mas um privilégio perpétuo. Ao permitir a adesão "a qualquer tempo" e dispensar garantias, o texto institucionaliza o moral hazard: desaparece o incentivo ao *compliance*, pois a inadimplência torna-se uma estratégia financeira vantajosa, onde a dívida é postergada por 15 anos sem juros reais, financiada pela inflação.

A inovação mais controversa reside na interação entre os artigos 5º e 6º, gerando uma "autofagia fiscal". O art. 6º autoriza o uso de recursos do Fundo Partidário e do FEFC para quitar

as parcelas do próprio Refis. Cria-se um ciclo de circularidade orçamentária onde o Estado financia a própria lesão: o Tesouro repassa recursos à agremiação que, ao incorrer em ilicitude, gera dívida; a União perdoa encargos e permite que o recurso original do Tesouro quite o principal. Na prática, opera-se uma transferência indireta de riqueza social para cobrir a ineficiência ou ilicitude da gestão partidária.

Ademais, a medida aprofunda o fosso entre as grandes legendas e novos atores que mantêm regularidade fiscal, mas não recebem "bônus de conformidade". Essa distorção motiva a ADI 7706 perante o STF (Brasil, 2024), que argui a violação aos princípios da moralidade e isonomia. Os dispositivos não servem apenas para sanear passivos, mas reescrevem as regras para garantir que a insolvência fiscal jamais obstaculize a sobrevivência das oligarquias partidárias.

3. RISCOS MODERNOS: O PIX E A LAVAGEM DE DINHEIRO ELEITORAL (ART. 6º DA EC 133)

3.1. A DIGITALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO

A autorização do Pix para doações eleitorais (TSE, 2022) modernizou o financiamento e reduziu custos de transação, mas inaugurou caminhos para a lavagem de dinheiro. O instrumento viabiliza a pulverização de recursos ilícitos em milhares de microtransações — técnica conhecida como *smurfing* ou "pitufagem" —, dificultando o rastreamento da origem real dos valores.

Esse fenômeno não elimina os riscos tradicionais, mas reconfigura o abuso do poder econômico: a fiscalização, antes focada em grandes aportes empresariais, agora enfrenta fluxos fragmentados e dinâmicos (Lorencini; Gundim, 2021). A tecnologia, portanto, não neutraliza o ilícito, mas atua como fator de sofisticação, tornando irregularidades menos perceptíveis aos métodos convencionais de controle.

A digitalização enfraquece os instrumentos clássicos de detecção, concebidos para identificar padrões concentrados de arrecadação. A multiplicação de doações de pequeno valor dilui os sinais de alerta e exige da Justiça Eleitoral o emprego de ferramentas avançadas de análise de dados, cuja utilização institucional ainda não está plenamente estruturada (OCDE, 2025).

Ao anistiar irregularidades passadas através da EC 133/2024, o legislador cria um ambiente de baixa percepção de risco que, somado à agilidade do Pix, potencializa a captura do sistema por interesses escusos, distanciando o financiamento da transparência democrática.

3.2. O PIX COMO INSTRUMENTO DE LAVAGEM DE DINHEIRO POLÍTICO-ELEITORAL

Organizações criminosas e milícias podem instrumentalizar o Pix mediante o uso de "laranjas" para doar pequenos valores, simulando um apoio popular orgânico que mascara, na realidade, o financiamento por facções (Santos, 2025).

Essa prática permite a conversão de recursos ilícitos em capital político legítimo, operando uma lavagem de dinheiro eleitoral onde o produto do crime é reinserido no sistema democrático sob a aparência de participação cidadã. O Pix é atraente para tais operações por sua instantaneidade e integração direta com contas de pessoas físicas; a utilização de CPFs de terceiros vulneráveis amplia a opacidade do fluxo e oculta o beneficiário final.

Assim, o financiamento via Pix não apenas influencia o pleito, mas consolida alianças estruturais entre agentes políticos e o crime organizado, comprometendo a autonomia do mandato e a própria função representativa (Brasil, 1990).

3.3. A ILUSÃO DA RASTREABILIDADE FORMAL E OS LIMITES DA FISCALIZAÇÃO ELEITORAL

Embora o TSE exija o CPF como chave Pix para garantir a rastreabilidade, a auditoria em tempo real é inviabilizada pelo volume massivo de dados.

A identificação formal do doador não assegura a origem real dos recursos, especialmente diante da interposição de terceiros ou do uso de contas controladas por organizações ilícitas. Soma-se a isso o fato de a fiscalização eleitoral operar predominantemente de forma ex post (Brasil, s.d.), modelo inadequado à lógica do Pix, que permite a consolidação de vantagens eleitorais irreversíveis antes de qualquer apuração. O descompasso entre a instantaneidade das transações digitais e a resposta institucional compromete a eficácia do controle preventivo e amplia os riscos de distorção no pleito.

Nesse cenário, a rastreabilidade revela-se mais aparente do que efetiva. A fragmentação institucional e a ausência de integração plena entre os bancos de dados da Justiça Eleitoral, Banco Central e Receita Federal limitam a detecção de padrões complexos de criminalidade econômica (CNJ, s.d.). Tal lacuna de cooperação dificulta o combate a esquemas sofisticados de financiamento ilícito e reforça a baixa capacidade estatal frente às novas modalidades digitais de abuso do poder econômico. A "rastreabilidade formal" acaba por conferir uma falsa sensação de segurança jurídica, enquanto as estruturas de poder se adaptam para operar nas zonas de sombra do sistema financeiro digital.

3.4. PIX, COMPRA DE VOTOS E A ACELERAÇÃO DA CORRUPÇÃO ELEITORAL

Investigações recentes revelam o uso do Pix não apenas na arrecadação, mas como instrumento de compra direta de votos no dia do pleito, criando fluxos financeiros instantâneos de difícil interceptação (G1 RS, 2024).

Esse dado evidencia uma mutação qualitativa da corrupção eleitoral: práticas históricas agora gozam de maior velocidade, discrição e eficiência operacional. O Pix reduz drasticamente os custos de transação do ilícito, eliminando intermediários físicos e dificultando a produção de provas materiais (BCB, s.d.). A transferência imediata de recursos após a confirmação do voto torna obsoletos os mecanismos tradicionais de repressão, conferindo eficácia inédita ao abuso do poder econômico.

Consequentemente, essa nova dinâmica agrava a desigualdade no certame, favorecendo candidatos com acesso a redes financeiras ilícitas ou estruturas capazes de operar esquemas complexos. A utilização do Pix como ferramenta de corrupção não compromete apenas a lisura individual de cada candidatura, mas afeta assimetricamente a competição política, esvaziando o princípio da igualdade de chances.

A tecnologia, sob o manto da modernização bancária, acaba por acelerar processos de degradação democrática que a EC 133/2024, ao anistiar irregularidades e fragilizar o controle, deixa de enfrentar.

3.5. A ANISTIA CONSTITUCIONAL COMO FATOR DE INCENTIVO A PRÁTICAS FUTURAS

A combinação da anistia a contas passadas pela EC 133/2024 com a facilidade tecnológica de ocultação de fundos cria uma "tempestade perfeita" para o abuso do poder econômico.

Ao reduzir drasticamente o custo jurídico de irregularidades pretéritas, a emenda transmite um sinal de tolerância institucional que esvazia o caráter dissuasório do Direito Eleitoral sancionador. Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, essa anistia altera o cálculo racional dos agentes políticos: se a probabilidade de

detecção é baixa e as sanções podem ser posteriormente afastadas pelo Poder Legislativo, o incentivo ao descumprimento das regras aumenta expressivamente (Becker, 1968).

Nesse contexto, o Pix atua como um multiplicador de riscos, ampliando as oportunidades de infração enquanto mantém reduzido o custo esperado da conduta ilícita, consolidando um ambiente de impunidade estrutural.

CONCLUSÃO

A análise da Emenda Constitucional nº 133/2024 confirma que sua promulgação representa mais do que uma reforma pontual: trata-se de um sofisticado movimento de autoproteção das elites partidárias. Sob a retórica da segurança jurídica e da autonomia, ergueu-se uma fortificação legal contra a renovação democrática, validando a hipótese de Robert Michels sobre a tendência oligárquica das grandes organizações.

O estudo demonstrou que a anistia aprovada não é apenas um perdão financeiro, mas um instrumento de reengenharia política. No campo da representatividade racial, a fixação do teto de 30% para o financiamento, somada à ausência de mecanismos de heteroidentificação, institucionalizou a sub-representação e abriu flanco para a "afroconveniência", permitindo que a pauta racial seja capturada por interesses pragmáticos de sobrevivência eleitoral.

Na esfera tributária, a criação de um "Refis perpétuo" e a extensão da imunidade para sanções transformaram os partidos em entes "supra-cidadãos", blindados das consequências de seus próprios ilícitos. Essa excepcionalidade fiscal, ao eliminar o risco punitivo, incentiva o descumprimento sistemático das normas (moral hazard).

Por fim, a combinação dessa indulgência legal com novas tecnologias financeiras, como o Pix, desenha um cenário preocupante. A facilidade de pulverização de recursos, aliada à certeza da impunidade futura, cria uma "tempestade perfeita" para a lavagem de dinheiro e o abuso do poder econômico, desafiando a capacidade de controle da Justiça Eleitoral.

O futuro da democracia brasileira dependerá, portanto, da capacidade de o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7706, impor limites a esse constitucionalismo abusivo. Sem a correção desses excessos, a "Lei de Ferro da Oligarquia" continuará a reger o sistema, convertendo as eleições em rituais de legitimação de cartéis partidários financiados pelo próprio Estado que buscam capturar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, C.; MAÍLZA, A. A Emenda Constitucional Nº 133/2024: Ataque Silencioso Às Cotas Eleitorais. **Even3**, v. 1, p. 1, 15 jan. 2025. Disponível em: https://eventos.unicap.br/anais/publius/941976. Acesso em: 16 dez. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Pix: funcionamento e características**. Brasília: BCB, [s.d.]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix. Acesso em: 2 jan. 2026.

BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169–217, 1968.

BOTASSIO, Bruna C. **A dinâmica interna dos partidos brasileiros na alocação de recursos do fundo partidário**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc133.htm. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2351740. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 612**. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 14 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Plenário referenda liminar sobre incentivos a candidatos negros na eleição deste ano**. Brasília: STF, 5 out. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452844. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rede questiona anistia de multas a partidos que descumpriram cotas raciais e de mulheres**. Brasília: STF, 27 ago. 2024. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 (ADPF 738)**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resumo de candidatos por partido: eleições municipais 2024**. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 73**. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, n. 106, p. 6, 24 maio 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Santos: CMS, 2025. Disponível em: https://www.camarasantos.sp.gov.br. Acesso em: 9 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cooperação institucional no combate à lavagem de dinheiro**. Brasília: CNJ, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br. Acesso em: 3 jan. 2026.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14–15, p. 231–239, 2006.

G1 RIO GRANDE DO SUL. **Polícia investiga compra de votos com transferências via Pix no RS**. Porto Alegre, 6 out. 2024. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 2 jan. 2026.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69–82, 1988.

HENTZY, Eliane Fratane. Crise de representatividade e o papel dos partidos políticos no Brasil. **Revista FT**, [S.l.], v. 29, ed. 150, set. 2025. Disponível em: https://revistaft.com.br. Acesso em: 6 jan. 2026.

HOFBAUER, Andreas. **Uma história de branqueamento ou o negro em questão**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

INESC. **Perfil racial e de gênero das candidaturas e do financiamento eleitoral nas eleições municipais de 2024**. Brasília: Inesc, 2024.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LEI de ferro da oligarquia. In: **WIKIPÉDIA**, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2025. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_ferro_da_oligarquia. Acesso em: 16 dez. 2025.

LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. A evolução do financiamento eleitoral no Brasil: dimensões jurídica e política. **Revista da AGU**, v. 20, n. 04, out./dez. 2021.

MESSIAS, Mauro. **Imunidade tributária: operações financeiras e IOF - RE 611510/SP**. [S.l.]: CogniJus, 2025. Disponível em: https://www.cognijus.com. Acesso em: 16 dez. 2025.

MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL. **Nota oficial contra a PEC 9/2023**. Brasília: Gov.br, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial. Acesso em: 9 dez. 2025.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: identidade nacional versus identidade negra. Petrópolis: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito de origem. **Tempo Social**, v. 19, n. 1, 2006.

OCDE. **Strengthening transparency and integrity in decision-making in Brazil**: OECD Integrity Review of Brazil 2025. Paris: OECD Publishing, 2025.

PARTIDO NOVO. **PEC da Anistia: NOVO é um dos únicos partidos sem dívidas com a União**. [S.l.]: Partido Novo, 2025. Disponível em: https://novo.org.br. Acesso em: 16 dez. 2025.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, R.; TAVARES JÚNIOR, F. (org.). **Heteroidentificação e cotas raciais**. Canoas: IFRS, 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Análise sobre a PEC da Anistia**. [S.l.]: Transparência Internacional Brasil, 2025. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br. Acesso em: 9 dez. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE autoriza transações via Pix para arrecadação de campanha nas Eleições 2022**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br.

O VAZIO REGULATÓRIO DO DIREITO ELEITORAL CONTEMPORÂNEO: RECONSTRUÇÃO DOGMÁTICA DO ILÍCITO ELEITORAL ECOSSISTÊMICO

HELDER DE OLIVEIRA CALDEIRA

Sobre os autores:

Helder de Oliveira Caldeira: Advogado, Professor, Pesquisador e Escritor. Doutorando em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Pesquisador da Cátedra Otávio Frias Filho de Estudos em Comunicação, Democracia e Diversidade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). Membro efetivo da Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Mato Grosso (OAB/MT). Professor de Direito Constitucional e Civil da Faculdade de Direito de Cuiabá (FDC). Autor dos romances Águas Turvas (Quatro Cantos, 2014) e (Quase) Borboleta (Quatro Cantos, 2020) e da obra de não-ficção A 1ª Presidenta (Faces, 2011), biografia política da ex-presidente Dilma Rousseff. Coautor e coorganizador do livro Direitos Fundamentais e Constituição: olhares contemporâneos (CRV, 2023) e coautor nas obras Direitos Humanos Contemporâneos (Lumen Juris, 2022) e O Estrangeiro: cadernos de Filosofia, Literatura e Direitos Humanos (Editora Fi, 2022).

RESUMO

A eficácia da propaganda eleitoral digital depende menos do conteúdo enunciado e cada vez mais das arquiteturas algorítmicas que organizam sua circulação. Indaga-se se o Direito Eleitoral brasileiro dispõe de categorias aptas a apreender o ilícito contemporâneo como fenômeno ecossistêmico. Sustenta-se que as Resoluções TSE nº 23.755/2026 e nº 23.756/2026 operam sob paradigma tripartite (conteúdo, contrato e reação pontual) cuja insuficiência é categorial, deixando sem apreensão o comportamento inautêntico coordenado e a amplificação artificial. Propõe-se reconstrução dogmática em torno do risco sistêmico, dos deveres de cuidado e da responsabilização algorítmica, por método hipotético-dedutivo articulando análise normativa e doutrinária. Conclui-se pela necessidade de deslocar a unidade de análise do conteúdo para o fluxo, do ato para o ambiente em que o discurso adquire eficácia eleitoral.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Propaganda eleitoral digital; Risco sistêmico; Plataformas digitais; Responsabilização algorítmica.

ABSTRACT

The effectiveness of digital electoral propaganda depends less on the content uttered and more on the algorithmic architectures that organise its circulation. The article asks whether Brazilian electoral law possesses categories capable of apprehending contemporary wrongdoing as an ecosystemic phenomenon. It is argued that TSE Resolutions No. 23.755/2026 and No. 23.756/2026 operate under a tripartite paradigm (content, contract and pointwise reaction) whose insufficiency is categorial, leaving coordinated inauthentic behaviour and artificial amplification beyond normative apprehension. A dogmatic reconstruction is proposed around systemic risk, duties of care and algorithmic accountability, through a hypothetical-deductive method articulating normative and doctrinal analysis. It is concluded that the unit of analysis must be displaced from content to flow, from act to the environment in which discourse acquires electoral effectiveness.

Keywords: Electoral Law; Digital electoral propaganda; Systemic risk; Digital platforms; Algorithmic accountability.

INTRODUÇÃO

A competição eleitoral brasileira já não se decide apenas no conteúdo que candidatos e partidos dirigem aos eleitores, mas nas arquiteturas privadas que decidem quais mensagens se tornam visíveis, com que intensidade circulam e a quem alcançam de modo segmentado. Dado estrutural, e não conjuntural: o Painel TIC – Integridade da Informação indica que o acesso cotidiano à informação no país se faz majoritariamente por vias plataformizadas (CGI.BR, 2026); os gastos declarados com impulsionamento ultrapassaram R$ 376 milhões no ciclo de 2022, concentrados em Meta e Google (Morais; Cunha e Cruz, 2025); e a literatura empírica demonstrou, em larga escala, a assimetria de difusão entre verdade e falsidade (Vosoughi; Roy; Aral, 2018) e a viralidade estrutural de formas de circulação irredutíveis ao broadcast (Goel et al., 2016). A propaganda, portanto, deixou de ser ato discursivo isolado e passou a ser função da infraestrutura técnica que a distribui.

As Resoluções TSE nº 23.755/2026 e nº 23.756/2026, editadas às vésperas do ciclo presidencial, avançaram no reconhecimento da centralidade da curadoria algorítmica, do conteúdo sintético e da reação jurisdicional célere, mas permaneceram ancoradas em três unidades discretas de apreensão: o conteúdo-peça, o contrato de impulsionamento e a reação pontual ao ilícito já consumado. Essa matriz, fiel ao modelo clássico da propaganda analógica, alcança o ilícito discursivo identificável (peça rotulável, transação rastreável, conteúdo removível), mas deixa fora do campo categorial o comportamento inautêntico coordenado e a amplificação artificial, fenômenos cuja lesividade decorre do padrão sistêmico de circulação, e não de um ato individualizável.

Daí a questão central: o Direito Eleitoral brasileiro dispõe de instrumentos dogmáticos suficientes para apreender o ilícito contemporâneo de propaganda enquanto fenômeno de circulação plataformizada? A hipótese sustentada é negativa e qualificada. Enquanto a unidade de imputação permanecer atrelada à peça discursiva, nem a melhor técnica redacional resolutória captura o que se organiza no plano da arquitetura algorítmica. Impõe-se deslocamento categorial, a ser estruturado em torno do risco sistêmico, dos deveres de cuidado e da accountability algorítmica.

O percurso adota método hipotético-dedutivo e articula análise normativa, doutrinária e jurisprudencial-institucional. A opção é crítico-dogmática: a proposta não desenha resoluções, oferece parâmetro constitucional apto a submeter produções normativas futuras a controle. A exposição divide-se em três seções. A primeira reconstrói a propaganda como fenômeno de circulação plataformizada; a segunda examina, em movimento único, o que as Resoluções de 2026 regularam e o vazio categorial que nelas subsiste; a terceira propõe a reconstrução dogmática do ilícito eleitoral ecossistêmico.

1. A PROPAGANDA ELEITORAL EM ECOSSISTEMAS DE CIRCULAÇÃO PLATAFORMIZADA

A propaganda eleitoral em ambientes digitais não pode mais ser apreendida, em termos juridicamente suficientes, como mensagem persuasiva dirigida por um emissor identificável a um eleitor também identificável. O que a singulariza hoje é o fato de sua eficácia depender cada vez menos do conteúdo enunciado e cada vez mais das condições infraestruturais de circulação que organizam alcance, repetição, prioridade, segmentação e permanência. Em formulação mais analítica, o objeto relevante para o Direito Eleitoral desloca-se da peça de propaganda enquanto ato discursivo isolado para o ecossistema técnico, econômico e algorítmico que define quem verá, quantas vezes verá, em que contexto verá e sob quais estímulos afetivos verá determinada mensagem.

Esse deslocamento tem raízes constitucionais mais amplas. Celeste (2021, p. 64-66) mostra que a tecnologia digital alterou o equilíbrio constitucional contemporâneo em três fren-

tes simultâneas: ampliou as possibilidades de exercício de direitos fundamentais dependentes da circulação informacional; potencializou os riscos de sua violação; e deslocou poder para corporações privadas transnacionais, em detrimento das mediações constitucionais clássicas. Callejón (2022, p. 179-183) aprofunda o ponto: as grandes empresas tecnológicas, enquanto "novos mediadores" da era digital, condicionam a própria configuração da esfera pública democrática, convertendo informação e opinião em mercadorias efêmeras ordenadas por algoritmos cujas finalidades são econômicas antes de serem comunicacionais.

A mediação, portanto, não desapareceu. Reconfigurou-se em infraestruturas privadas que ordenam alcance, repetição, prioridade e visibilidade segundo racionalidades refratárias ao escrutínio externo. Trata-se, em sentido estrito, de uma reintermediação privada, plataformizada e opaca da circulação informacional, em que o problema jurídico já não se reduz à liberdade de falar contra o Estado, mas incorpora as condições materiais de visibilidade do discurso público (Caldeira, 2026, p. 7-13). Barroso e Barroso (2023, p. 56-57) captam a ambivalência ao observar que as comunidades abertas de textos, imagens, vídeos e links publicados sem controle editorial e sem custo de ingresso democratizaram o acesso ao debate público e, simultaneamente, multiplicaram a circulação de desinformação, teorias conspiratórias e discursos de ódio, em cenário no qual algoritmos de moderação e distribuição passam a decidir quem participa e quem é ouvido.

As diretrizes da UNESCO (2023, p. 6-8, 35-37, 42) adensam o diagnóstico ao registrar que os ecossistemas de plataformas se estruturam em torno de algoritmos desenhados para capturar atenção, favorecendo, por incentivo econômico, a desinformação e o discurso de ódio, e que sua governança adequada precisa alcançar design, curadoria, diligência em direitos humanos e transparência institucional, não apenas a moderação pontual de conteúdo.[1] Zuboff (2015, p. 75-78), por fim, desvela a lógica econômica subjacente: um capitalismo de vigilância baseado em extração massiva de dados, personalização e experimentação contínua, voltado a prever e modular comportamentos humanos.

Transposta para o campo eleitoral, essa arquitetura significa que a propaganda circula, antes de tudo, como operação de gestão da atenção. Isso altera a gramática jurídica clássica da propaganda. Os parâmetros tradicionais — mensagem, tempo de exposição, custo explícito, veículo formal — permanecem relevantes, mas tornam-se insuficientes para apreender a realidade de um alcance que não decorre apenas da licitude formal ou da contratação ostensiva, e sim da interação entre impulsionamento, recomendação algorítmica, perfilamento, microdirecionamento, viralização em redes fechadas, republicação seriada e aproveitamento de dinâmicas emocionais de engajamento.

O refinamento analítico proposto por Vosoughi, Roy e Aral (2018, p. 1146-1151), segundo o qual a falsidade circula mais longe, mais rápido, mais profundamente e de modo mais amplo do que a verdade, com efeito ainda mais intenso no conteúdo político, e a noção de viralidade estrutural desenvolvida por Goel et al. (2016, p. 180-183), corroboram a constatação de que a circulação contemporânea combina, em proporções variáveis, broadcast e contágio peer-to-peer, sem que a arquitetura jurídica tradicional disponha de instrumentos para discriminar entre as duas lógicas.

Os dados empíricos mais recentes sobre o ambiente informacional brasileiro tornam concreto esse diagnóstico. O *Painel TIC – Integridade da Informação*, divulgado em abril de 2026 pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, revela que o acesso cotidiano à informação ocorre majoritariamente por vias plataformizadas: 60% dos usuários acessam informação diariamente por aplicativos de mensagem, 53% por feeds de vídeos curtos, 50% por sites ou aplicativos de vídeos e 46% por feeds de notícia em redes sociais. No que toca ao uso diá-

[1] A relatora especial das Nações Unidas para liberdade de opinião e expressão, Irene Khan, havia documentado, em 2021, que as respostas estatais e corporativas à desinformação vinham se mostrando problemáticas, inadequadas e lesivas a direitos humanos, e reclamara abordagens multidimensionais ancoradas no marco internacional de direitos humanos (United Nations, 2021, §§40-46 e §§85-89).

rio das plataformas, independentemente de finalidade, o WhatsApp alcança 91%, seguido por YouTube (73%), Instagram (72%), Facebook (57%) e TikTok (49%). O mesmo levantamento aponta que 41% dos usuários relataram contato diário com deepfakes e registra uma cultura informacional marcada por checagens seletivas e por abandono não infrequente da verificação, motivado por esquecimento, falta de tempo, desinteresse ou convicção prévia sobre a veracidade do conteúdo (CGI.BR, 2026, p. 69, 71-72, 79, 81-82). A propaganda eleitoral incide, assim, sobre um ecossistema de circulação intensiva, multiplataforma e altamente sensível à automação, à imagem sintética e à distribuição em redes fechadas de confiança privada.

Essa centralidade do ambiente digital na competição política brasileira foi captada pela doutrina eleitoral, embora em perspectiva predominantemente regulatória. Lage e Reale (2023, p. 21-22) observam que as eleições de 2018 trouxeram as mídias digitais para o centro do debate sobre propaganda e sinalizaram o declínio relativo do horário eleitoral gratuito, destacando que a internet, por ter nascido como espaço privado e transnacional, dificulta a regulação estatal e eleva a complexidade do balanceamento entre integridade eleitoral e liberdade de expressão. Leal e Moraes Filho (2019, p. 349-350) assinalam a assimetria constitutiva entre a vedação da propaganda paga em rádio e televisão e a permissão do impulsionamento na internet, resultado normativo que converteu o ambiente digital em instrumento central de ampliação do alcance das campanhas. A assimetria não é apenas quantitativa: ela inscreve a propaganda eleitoral em uma arquitetura técnica que oferece, de partida, mecanismos destinados a expandir artificialmente a exposição de conteúdos segundo racionalidades algorítmicas subtraídas ao controle público.

Os dados eleitorais de 2022 concretizam o ponto. Morais e Cunha e Cruz (2025, p. 81-82, 92-93) demonstram que os gastos declarados das campanhas eleitorais com impulsionamento alcançaram R$ 376.821.734,66, com protagonismo de Meta e Google entre os fornecedores, e que 466 dos 490 processos analisados sobre desinformação envolviam plataformas digitais como veículos de circulação. A pesquisa evidencia, ainda, que o modelo de negócios dessas plataformas se estrutura na extração e análise de dados pessoais para direcionamento de conteúdo e publicidade, isto é, em formas de perfilamento e microdirecionamento que tornam a circulação política simultaneamente massiva e personalizada. Nesse quadro, o impulsionamento deixa de ser mero acréscimo econômico agregado à propaganda e passa a ser a face juridicamente visível de uma arquitetura mais ampla de distribuição diferencial, fundada na exploração de dados, na previsão de comportamento e na modulação de audiências.

A moldura normativa de 2026 avança em relação aos ciclos anteriores, mas ainda revela a tensão entre sofisticação regulatória e insuficiência categorial. A Resolução TSE nº 23.755/2026, ao alterar a Resolução nº 23.610/2019, reafirma que o impulsionamento deve ser contratado diretamente com o provedor de aplicação, com identificação inequívoca do conteúdo impulsionado e manutenção de repositório público (art. 3º-B); impõe deveres de rotulagem explícita e destacada para conteúdos multimídia sintéticos gerados por inteligência artificial (art. 9º-B); veda, nas 72 horas anteriores e nas 24 horas posteriores ao pleito, a publicação, republicação e o impulsionamento de novos conteúdos sintéticos que utilizem imagem, voz ou manifestação de candidato ou pessoa pública, ainda que rotulados (art. 9º-B, §3º-A); e exige dos provedores campo específico para declaração do uso de IA em propaganda político-eleitoral (Brasil, 2026a). A Resolução TSE nº 23.756/2026, por sua vez, atualiza a disciplina das representações, reclamações administrativas eleitorais e pedidos de direito de resposta, preservando a lógica de tramitação célere própria do período eleitoral (Brasil, 2026b). Há evolução no reconhecimento da centralidade da curadoria algorítmica, do conteúdo sintético e da reação jurisdicional rápida.

A arquitetura regulatória, contudo, permanece centrada em três unidades clássicas de apreensão: o conteúdo individualizado, o contrato formal de impulsionamento e a resposta ou remoção pontual. A opção é compreensível e dogmaticamente coerente, mas é insufi-

ciente para alcançar fenômenos cuja lesividade emerge precisamente do funcionamento ecossistêmico da circulação, com coordenação entre múltiplos perfis, republicação seriada, uso combinado de redes abertas e grupos fechados, amplificação automatizada, exploração de vulnerabilidades cognitivas e deslocamento do conteúdo entre plataformas distintas. A insuficiência, aliás, não é apenas brasileira. A Relatoria Especial das Nações Unidas sobre liberdade de expressão e eleições na era digital identifica, como vulnerabilidades estruturais contemporâneas, a escalada da desinformação em contextos polarizados, o recuo deliberado das plataformas em compromissos anteriores de segurança e integridade eleitoral e o enfraquecimento da mídia jornalística tradicional, concluindo que a restauração da confiança pública nos processos eleitorais depende de reverter o declínio da liberdade de expressão em seu conjunto, e não apenas de regular peças isoladas de conteúdo (United Nations, 2025, §§8-14 e §§52-58).

O sistema brasileiro avançou, portanto, na disciplina da propaganda impulsionada e da propaganda sintética, mas ainda não alcançou a propaganda amplificada por arquiteturas de circulação coordenada e algoritmicamente mediada, categoria que a literatura anglófona consolidou sob o rótulo de "comportamento inautêntico coordenado" (coordinated inauthentic behavior) — originalmente cunhado em contexto corporativo por Gleicher (2018) e posteriormente tematizado por François e Douek (2021) — e que a regulação europeia incorporou em termos funcionais no art. 34 do Digital Services Act (European Union, 2022).

Nesse intervalo regulatório se inscreve o problema central deste artigo. O Direito Eleitoral contemporâneo dispõe de categorias relativamente aptas a regular o conteúdo e alguns de seus suportes, mas carece de instrumentos dogmáticos suficientemente precisos para apreender a propaganda enquanto fenômeno de circulação plataformizada. A próxima seção examina, em movimento analítico único, o que as Resoluções TSE de 2026 efetivamente regularam e o vazio regulatório que subsiste quanto ao comportamento inautêntico coordenado e à amplificação artificial.

2. REGULAÇÃO PELA UNIDADE DISCURSIVA: PARADIGMA TRIPARTITE E VAZIO CATEGORIAL

Editada às vésperas do ciclo eleitoral de 2026, a Resolução TSE nº 23.755/2026, ao alterar a Resolução TSE nº 23.610/2019, densifica o regime material da propaganda eleitoral digital segundo duas técnicas normativas distintas e complementares. A primeira é a rotulagem obrigatória do conteúdo sintético multimídia gerado por inteligência artificial: o responsável pela propaganda fica obrigado a informar, de modo explícito, destacado e acessível, a natureza fabricada ou manipulada do material e a tecnologia empregada (art. 9º-B); veda-se, no período crítico de 72 horas antes e 24 horas após o pleito, a publicação, a republicação ou o impulsionamento pago de conteúdos sintéticos que utilizem imagem, voz ou manifestação de candidato ou pessoa pública, ainda que rotulados (art. 9º-B, §3º-A); impõe-se a remoção como consequência do descumprimento (art. 9º-B, §4º). A segunda é a disciplina formal do impulsionamento pago, submetido a declaração específica sobre o uso de inteligência artificial (art. 9º-B, §5º) e aos condicionantes contratuais adensados desde a Resolução TSE nº 23.732/2024.

No plano da reação ao ilícito já consumado, o próprio corpo da Resolução TSE nº 23.755/2026 institui hipóteses materiais: remoção de perfis em situações qualificadas (art. 9º-D), representações fundadas em descumprimento de regras de rotulagem ou em republicação de conteúdo já indisponibilizado por ordem judicial (art. 9º-E, V e VI), inversão do ônus da prova diante de dificuldade técnica de comprovação (art. 9º-I).

A Resolução TSE nº 23.756/2026, por seu turno, não acrescenta hipóteses materiais de ilicitude nem institui categorias substantivas novas. Ao alterar a Resolução nº 23.608/2019, recompõe a moldura procedimental pela qual representações especiais, reclamações administrativas

eleitorais e pedidos de direito de resposta tramitam perante a Justiça Eleitoral, ajustando competências, legitimidades, prazos e recursos. Sua função, no conjunto, é instrumental: viabilizar, sob o rito adequado, a reação jurisdicional às hipóteses materiais previstas na Resolução TSE nº 23.755/2026.

Lidas em conjunto, as duas Resoluções estruturam aquilo que se pode descrever como paradigma regulatório tripartite, assentado sobre três unidades discretas de apreensão normativa: o conteúdo-peça, o contrato de impulsionamento e a reação pontual ao ilícito já materializado. Essa divisão do trabalho regulatório, com um instrumento normativo se ocupando dos deveres materiais e outro do rito processual, compõe opção internamente coerente. A rotulagem captura o momento da produção (quem cria, o que cria, sob que tecnologia); o regime de impulsionamento captura o momento da transação (quem paga, para quem paga, o que se declara); a reação jurisdicional, viabilizada pela moldura processual, captura o momento da circulação ilícita já verificada (que conteúdo remover, em favor de quem, sob qual procedimento).

A racionalidade subjacente é a de que a desinformação eleitoralmente relevante se manifesta em itens discursivos individualizáveis: peças rotuláveis, transações rastreáveis, conteúdos removíveis. Trata-se de regulação pela unidade discursiva: o conteúdo-peça é, a um só tempo, objeto do dever de rotular, objeto do contrato de impulsionar e objeto do comando de remover. A matriz é tributária do modelo clássico de disciplina da propaganda analógica (cartaz, panfleto, horário eleitoral gratuito, anúncio pago), adaptado ao ambiente digital. A opção não é equivocada. É, porém, insuficiente para apreender o que organiza a circulação de conteúdo nos ecossistemas plataformizados.

O que esse paradigma não alcança é o plano em que se estruturam as operações contemporâneas de interferência informacional. Duas ordens de fenômenos permanecem fora do campo categorial das Resoluções de 2026: o comportamento inautêntico coordenado e a amplificação artificial.

Quanto ao primeiro, não se trata de sustentar indeterminação conceitual como argumento de ataque, nem de supor que o ordenamento eleitoral brasileiro ignore por inteiro a dimensão de autenticidade de contas e perfis, uma vez que há, dispersos e secundários, dispositivos voltados a contas falsas e a expedientes automatizados correlatos.[2] O ponto é outro: o fenômeno permanece sem conversão em categoria regulatória autônoma, capaz de apreender redes coordenadas, padrões estáveis de coordenação e manipulação sistêmica da circulação, fragilidade conceitual e operacional examinada em perspectiva crítica por François e Douek (2021, p. 8-19) em sua análise do conceito de *coordinated inauthentic behavior* no contexto da política adotada pela plataforma Meta. Cuida-se, ainda assim, de fenômeno funcionalmente próximo às práticas apreciadas pela Corte Eleitoral nos julgamentos sobre disparos em massa no ciclo de 2018 (Lage; Reale, 2023, p. 34-42), o que revela dissonância entre o objeto empírico já presente no horizonte jurisdicional e a estrutura categorial disponível ao intérprete.

A amplificação artificial, por sua vez, designa o conjunto de técnicas que compreendem a automatização por robôs (*bots*), as redes coordenadas de contas operadas em escala, a exploração de padrões recomendacionais e a articulação *cross-platform*, por meio das quais determinado conteúdo adquire visibilidade dissociada do interesse autêntico dos usuários. A investigação empírica sobre difusão informacional online tem demonstrado que a viralidade digital opera em múltiplas camadas estruturais e não se deixa reduzir ao modelo clássico do

[2] Cite-se, a título ilustrativo: o art. 38-A da Resolução TSE nº 23.610/2019 prevê a remoção de perfil falso, apócrifo ou automatizado (robô) em hipóteses qualificadas; o art. 9º-D do mesmo diploma, incluído pela Resolução TSE nº 23.732/2024, impõe aos provedores de aplicação deveres de cuidado diante da circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados (Brasil, 2019); a Portaria TSE nº 510/2021 instituiu o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, no âmbito do qual se firmaram, em 2022, dez memorandos de entendimento com as principais plataformas digitais (Brasil, 2021); e o art. 12-B, acrescido pela Resolução TSE nº 23.755/2026, prevê plano de conformidade para a prevenção e a mitigação de riscos à integridade do processo eleitoral (Brasil, 2026a). São, em comum, dispositivos de apreensão lateral: nenhum institui categoria regulatória autônoma da coordenação inautêntica ou da amplificação manipulada.

broadcast (Goel et al., 2016, p. 180-183). Vosoughi, Roy e Aral (2018, p. 1146-1151), em estudo de larga escala sobre a circulação de notícias verdadeiras e falsas, demonstraram a assimetria estrutural entre difusão de verdade e de falsidade e atribuíram-na em medida decisiva ao comportamento humano, sem excluir a centralidade do ambiente técnico em que essa circulação se torna possível. O dano informacional eleitoralmente relevante opera, portanto, em escala ecossistêmica, e não discursiva: o que importa não é apenas o que se diz, mas como e quanto aquilo circula, por que arquiteturas algorítmicas e sob que padrões de coordenação.

O deslocamento comparado é esclarecedor. O Digital Services Act europeu organiza-se, em seu art. 34, sobre lógica normativa distinta. Impõe às plataformas de grande porte o dever de identificar, analisar e avaliar os riscos sistêmicos decorrentes da concepção, do funcionamento e do uso de seus serviços, incluídos os sistemas algorítmicos, de recomendação e publicitários. Entre os riscos catalogados, figuram os efeitos negativos sobre o discurso cívico, os processos eleitorais e a segurança pública e, em passagem decisiva para o argumento aqui desenvolvido, o regulamento determina que a avaliação considere como tais riscos são influenciados pela manipulação intencional do serviço, aí compreendidos o uso inautêntico, a exploração automatizada e a amplificação e disseminação rápidas e amplas de conteúdos ilícitos ou incompatíveis com os termos de uso (European Union, 2022). O DSA nomeia, nesse ponto, aquilo que o paradigma tripartite brasileiro deixa fora do campo categorial: onde a Resolução TSE nº 23.755/2026 interpela a plataforma como executora de comandos pontuais (rotular a peça, identificar a transação, remover o conteúdo), o DSA a interpela como responsável pela higidez sistêmica do ambiente comunicativo que opera.

Daí a dificuldade institucional de fundo. O paradigma conteúdo-contrato-reação não se revela insuficiente por falha de execução, nem por lacuna pontual que se corrigiria por edição normativa suplementar. A insuficiência é de ordem categorial. As categorias disponíveis ao Direito Eleitoral brasileiro (propaganda como ato discursivo identificável, impulsionamento como relação contratual declarada, ilícito como evento individualizável cuja reação se dá pela remoção ou pelo direito de resposta) foram concebidas para regime de comunicação eleitoral em que a unidade de imputação era a peça publicitária, o programa partidário, o material impresso, o anúncio pago, e pressupõem que emissor, conteúdo e audiência permaneçam distinguíveis ao longo do processo comunicativo. Por seu desenho, não apreendem fenômenos ecossistêmicos: aqueles em que o dano comunicativo não reside em peça isolada, mas no padrão sistêmico e coordenado de circulação, e em que o responsável não é, em primeiro plano, um candidato, um partido ou um usuário identificável, mas a arquitetura técnica que organiza, em escala, a visibilidade do discurso.

A resposta adequada ao vazio aqui identificado não pode esgotar-se, portanto, na edição de nova resolução que acrescente tipos à lista de condutas vedadas. Enquanto as categorias disponíveis permanecerem atreladas à unidade discursiva, nem mesmo a melhor técnica redacional resolutória conseguirá capturar o que se organiza no plano da arquitetura algorítmica, da coordenação inautêntica e da amplificação manipulada. O que se impõe é o deslocamento da unidade de análise: do conteúdo para o fluxo, da peça para o padrão, do ato discursivo para o ambiente em que o discurso se torna audível. É desse deslocamento que depende a reconstrução dogmática a que a seção seguinte se dedica.

3. RECONSTRUÇÃO DOGMÁTICA DO ILÍCITO ELEITORAL ECOSSISTÊMICO

Da seção anterior resulta um diagnóstico: o paradigma tripartite das Resoluções TSE nº 23.755/2026 e nº 23.756/2026 — conteúdo, contrato e remoção — não apreende fenômenos ecossistêmicos, e essa insuficiência é categorial, não pontual. Disso decorre que a resposta adequada não pode consistir na simples justaposição de novas figuras típicas ao inventário regulatório vigente. Impõe-se reconstruir a gramática dogmática que sustenta o campo. O

ponto de partida é uma premissa constitucional precisa: a liberdade de expressão, em sua dimensão objetiva, tutela também as condições estruturais de circulação social do discurso, e não apenas o espaço negativo de não intervenção estatal sobre a manifestação individual. Pluralismo (Constituição Federal, art. 1º, V), liberdade de expressão e direito à informação (art. 5º, IV e XIV) e integridade do processo eleitoral (art. 14, *caput*) dependem, em larga escala, da arquitetura que decide o que se torna audível, visível e crível.

Essa leitura, consolidada em parcela significativa do pensamento constitucional contemporâneo (Barroso; Barroso, 2023, p. 53-59; Caldeira, 2026), oferece base para deslocar a unidade de análise: do conteúdo para o fluxo, da peça para o padrão, do ato discursivo para o ambiente em que o discurso se torna eficaz em sentido eleitoral.

Esse deslocamento não é criação isolada da dogmática doméstica. Celeste (2021, p. 79-87) identifica, no campo do constitucionalismo digital, um processo de constitucionalização do ambiente digital cuja característica decisiva é admitir que o equilíbrio constitucional reclama limitação tanto do poder público quanto do poder privado, pois atores transnacionais passaram a figurar, ao lado dos Estados-nação, como potenciais infratores de direitos fundamentais. No plano específico do direito da comunicação, Cavaliere (2024, p. 29-32) demonstra como três fatores convergentes — maior consciência social do impacto de expressões danosas, centralidade crescente de deveres e responsabilidades no discurso dos direitos humanos e disjunção entre produção e distribuição na indústria midiática digital — vêm reconfigurando o direito à informação.

Dessa reconfiguração emerge uma dimensão horizontal e positiva, na qual atores privados passam a figurar como destinatários legítimos de deveres jurídicos exigíveis. Em formulação compatível com essa leitura, Steinmetz e De Marco (2014, p. 511-512, 515) mostram, a partir de uma reconstrução alexyana, que a eficácia horizontal dos direitos fundamentais decorre do significado dessas normas para o sistema jurídico como um todo e se projeta sobre relações entre particulares, embora de modo necessariamente modulado e dependente de ponderação. O diagnóstico europeu importa aqui não como modelo a ser transplantado, mas como evidência de que a proposta sustentada neste artigo encontra eco em ordenamentos igualmente comprometidos com a liberdade de expressão.

A reconstrução articula-se em três eixos encadeados. O ponto de partida é a adoção do risco sistêmico como categoria dogmática central. O ilícito eleitoral contemporâneo já não se esgota, como mostrou a seção precedente, na peça publicitária individualizada, no impulsionamento formalmente declarado ou no conteúdo sintético isolado. Manifesta-se, preponderantemente, como padrão: coordenação inautêntica entre contas, amplificação artificial por sistemas de recomendação e moldura algorítmica da visibilidade. O dano comunicativo, nessas condições, é ambiental antes de ser discursivo, não residindo em um conteúdo, mas no ecossistema que decide quais conteúdos se tornam audíveis e em que proporção.

A gramática do ilícito como evento, aquela em que se identificam emissor, suporte, destinatário e dano individualizável, não consegue capturar esse objeto. O que se requer é uma categoria cuja unidade de imputação seja o risco que a arquitetura da plataforma produz para bens jurídicos eleitorais de matriz constitucional: integridade do processo, pluralismo informativo e autonomia comunicativa dos eleitores. Esse risco é sistêmico porque decorre da operação normal da arquitetura técnica e é jurídico porque recai sobre bens protegidos pela Constituição. Opera, assim, como categoria fundante de toda a reconstrução: sem ele, os demais elementos não encontram apoio categorial suficiente.

A opção por essa categoria não decorre de importação acrítica. O art. 34 do *Digital Services Act* da União Europeia comparece aqui como evidência de convergência regulatória, e não como fundamento. Esse fundamento é interno e triplo: decorre da dimensão objetiva da liberdade de expressão, que impõe ao Estado a tutela das condições estruturais de formação da opinião pública; radica-se no art. 14, *caput*, da Constituição Federal, que eleva a

integridade do processo eleitoral à condição de bem jurídico autônomo; e encontra apoio na inflexão jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no RE 1.037.396/SP (Brasil, 2025), em que a Corte reconheceu, de modo expresso, que a arquitetura do ambiente digital produz riscos sistêmicos e que o paradigma exclusivamente *ex post* do art. 19 do Marco Civil da Internet não oferece proteção suficiente a direitos fundamentais e à própria democracia.

O segundo eixo traduz o risco sistêmico em obrigações jurídicas exigíveis: os deveres de cuidado. A construção afasta, desde logo, a objeção mais previsível: a de controle prévio de conteúdo. Um dever de cuidado não recai sobre a manifestação singular, não avalia o seu mérito substantivo nem autoriza remoção antecipada por juízo de conteúdo. Recai sobre a arquitetura técnica, os procedimentos internos, os mecanismos de moderação e os processos de decisão algorítmica. O deslocamento vai do ilícito como evento ao ilícito como falha diligencial: a plataforma não responde pelo conteúdo postado por terceiro, mas pela omissão quanto aos deveres procedimentais que o ordenamento lhe atribui.

Barroso (2025, p. 72-73) formula diagnóstico convergente ao classificar as alternativas regulatórias em três modelos — regulação estatal heterônoma, autorregulação e corregulação — e ao sustentar que, no campo da moderação, o foco adequado não é o conteúdo em si, mas o desenvolvimento de procedimentos aptos a minimizar erros e legitimar decisões, ainda quando haja dissenso quanto ao resultado substantivo. Na literatura especializada, a técnica encontra suporte consistente[3] e converge com o deslocamento operado no direito europeu em favor de destinatários privados de deveres (*duty-holders*), movimento que, como observa Cavaliere (2024, p. 37), deixou de ser exceção para tornar-se reorientação relevante do paradigma.

Tais deveres, todavia, só ganham conteúdo jurídico concreto quando acompanhados de obrigações de avaliação periódica dos riscos, de mitigação proporcional aos riscos identificados e de transparência procedimental quanto aos critérios de moderação e aos sistemas de amplificação. A ressalva é importante. Como demonstram François e Douek (2021, p. 10-18), a transparência das plataformas é categoria ambivalente, sujeita a limitações técnicas, estratégicas e interpretativas que impedem a sua conversão em controle substantivo efetivo. A exposição dos sistemas algorítmicos, isoladamente, não realiza a responsabilização; apenas a torna possível. Os mecanismos concretos de implementação — relatórios periódicos de risco, auditorias independentes, acesso qualificado de pesquisadores e autoridades a dados operacionais — precisam ser dimensionados com realismo epistêmico, evitando a ilusão de que a exposição formal de métricas substitui o exame material da arquitetura.

Com isso, fecha-se o movimento reconstrutivo. A *accountability* algorítmica é o regime de responsabilização correlato à falha dos deveres de cuidado e à inefetividade dos mecanismos de avaliação e mitigação. Não substitui as figuras clássicas do Direito Eleitoral, como a remoção de conteúdo singularmente ilícito, o direito de resposta e a responsabilização por propaganda irregular, que permanecem aplicáveis ao ilícito discursivo identificável. Acrescenta-lhes uma camada cuja unidade de imputação é o padrão, e não o item: a plataforma responde pela omissão quanto à arquitetura, pelo descumprimento do dever diligencial e pela insuficiência dos procedimentos internos de detecção e mitigação.

Esse regime, como apontam Callejón (2022, p. 45-52) e Celeste (2021, p. 85-87), é o plano em que se opera a vinculação constitucional dos novos mediadores digitais, cujo poder estrutural sobre a circulação do discurso público deixa de ser juridicamente indiferente. Sua concretização, todavia, depende de desenho compatível com a proteção da liberdade de

[3] Hirsch (2011, p. 465-472) expõe a lógica da corregulação como síntese entre a legitimidade da regulação estatal e a expertise operacional da autorregulação, em arranjo no qual o Estado fixa padrões e os atores privados os implementam sob supervisão institucional. A UNESCO (2023, p. 24-36), em suas Guidelines for the Governance of Digital Platforms, articula princípios de governança multissetorial aplicáveis às plataformas, com ênfase em processos de devida diligência em direitos humanos e em deveres procedimentais vinculantes aos atores privados. Kenyon (In: Krotoszynski Jr.; Koltay; Garden, 2025, p. 64-65), ao analisar o regime europeu consolidado pelo DSA e pelo Código de Conduta sobre Desinformação, sustenta que o foco adequado da regulação se desloca do conteúdo individualizado para o desenho procedimental da moderação, posição que dialoga diretamente com a reconstrução proposta.

expressão, com o devido processo e com as limitações epistêmicas inerentes ao controle externo de sistemas opacos. A reconstrução aqui proposta não pretende, portanto, esgotar o desenho institucional da responsabilização algorítmica, mas oferece-lhe o núcleo dogmático a partir do qual esse desenho se torna juridicamente pensável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso confirma a hipótese em termos qualificados. O paradigma tripartite das Resoluções TSE nº 23.755/2026 e nº 23.756/2026 (conteúdo, contrato e reação pontual) captura o ilícito discursivo identificável, mas não alcança fenômenos que hoje organizam a interferência informacional eleitoral: coordenação inautêntica e amplificação artificial. A insuficiência é dogmática, não pontual, e não se corrige por justaposição de novas figuras típicas enquanto a unidade de imputação permanecer a peça discursiva. A reconstrução proposta desloca a unidade de análise para a arquitetura em que o discurso adquire eficácia eleitoral e articula-se em três eixos internamente fundados na Constituição: o risco sistêmico como categoria dogmática central, ancorada na dimensão objetiva da liberdade de expressão, no art. 14, *caput*, e na reorientação do RE 1.037.396/SP; os deveres de cuidado como obrigações procedimentais exigíveis, refratárias à objeção de controle prévio de conteúdo; e a *accountability* algorítmica como regime de responsabilização correlato à falha diligencial. O art. 34 do DSA europeu comparece como evidência de convergência, não como fundamento transplantado.

A reconstrução não revoga o paradigma tripartite, que permanece aplicável ao ilícito discursivo singular. Acrescenta-lhe camada apta a capturar o que, por construção, ele não alcança. É, portanto, dogmática, não legislativa: o desenho do veículo normativo, a densidade regulatória e a distribuição de competências entre Justiça Eleitoral, autoridade reguladora e atores privados extrapolam este artigo e demandam investigação subsequente. Sua utilidade imediata é crítico-programática: oferecer parâmetro apto a submeter a controle constitucional as produções normativas que venham a suceder às Resoluções de 2026, aferindo-lhes a capacidade de internalizar a lógica do risco sistêmico. Enquanto a unidade de análise permanecer a peça discursiva isolada, o Direito Eleitoral continuará a regular o que é visível sem alcançar o que organiza a visibilidade. É desse alcance que depende a integridade do processo eleitoral numa esfera pública já mediada, de forma irreversível, pelas plataformas digitais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Inteligência artificial, plataformas digitais e democracia**: direito e tecnologia no mundo atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BARROSO, Luís Roberto; BARROSO, Luna van Brussel. Democracy, social media, and freedom of expression: hate, lies, and the search for the possible truth. **Chicago Journal of International Law**, Chicago, IL, v. 24, n. 1, p. 51-70, 2023. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol24/iss1/3/. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.037.396/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 26 jun. 2025. Diário da Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 5 nov. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546681/false. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 510, de 4 de agosto de 2021**. Diário de Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 145, p. 466-467, 6 ago. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Diário de Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 249, p. 156-184, 27 dez. 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**. Diário de Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 29, p. 132-145, 4 mar. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.755, de 2 de março de 2026**. Diário de Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 30 (edição extraordinária), p. 93-102, 3 mar. 2026a. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-755-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.756, de 2 de março de 2026**. Diário de Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 30 (edição extraordinária), p. 88-93, 3 mar. 2026b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-756-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 17 abr. 2026.

CALDEIRA, Helder de Oliveira. Liberdade de expressão, arquitetura institucional da informação e plataformas digitais: o esgotamento do paradigma comunicativo do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Geopolítica**, São José dos Pinhais, PR, v. 17, n. 2, p. 1-25, 2026. Disponível em: https://revistageo.com.br/revgeo/article/view/2058. Acesso em: 17 abr. 2026.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. O impacto dos novos mediadores da era digital na liberdade de expressão. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, SC, v. 23, n. 1, p. 179-204, jan./jun. 2022. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/30501. Acesso em: 18 abr. 2026.

CAVALIERE, Paolo. Freedom of expression after disinformation: towards a new paradigm for the right to receive information. **Journal of Media Law**, London, v. 16, n. 1, p. 28–37, 2024. Disponível em: https://www.research.ed.ac.uk/en/publications/freedom-of-expression-after-disinformation-towards-a-new-paradigm/. Acesso em: 15 abr. 2026.

CELESTE, Edoardo. Constitucionalismo digital: mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 15, n. 45, p. 63-91, jul./dez. 2021. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1219. Acesso em: 15 abr. 2026.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). **Painel TIC 2025**: pesquisa online com usuários de Internet no Brasil: integridade da informação. Realização: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. São Paulo: CGI.br, 2026. Disponível em: https://cetic.br/pt/publicacao/painel-tic-2025-pesquisa-online-com-usuarios-de-internet-no-brasil-integridade-da-informacao/. Acesso em: 15 abr. 2026.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)**. Official Journal of the European Union, L 277, p. 1-102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj. Acesso em: 16 abr. 2026.

FRANÇOIS, Camille; DOUEK, Evelyn. The accidental origins, underappreciated limits, and enduring promises of platform transparency reporting about information operations. **Journal of Online Trust and Safety**, Stanford, CA, v. 1, n. 1, p. 1-20, out. 2021. Disponível em: https://tsjournal.org/index.php/jots/article/view/17. Acesso em: 15 abr. 2026.

GLEICHER, Nathaniel. Coordinated inauthentic behavior explained. **Meta Newsroom**, Menlo Park, CA, 6 dez. 2018. Disponível em: https://about.fb.com/news/2018/12/inside-feed-coordinated-inauthentic-behavior/. Acesso em: 15 abr. 2026.

GOEL, Sharad; ANDERSON, Ashton; HOFMAN, Jake; WATTS, Duncan J. The structural

virality of online diffusion. **Management Science**, Catonsville, MD, v. 62, n. 1, p. 180-196, jan. 2016. Disponível em: https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mnsc.2015.2158. Acesso em: 15 abr. 2026.

HIRSCH, Dennis D. The law and policy of online privacy: regulation, self-regulation, or co-regulation? **Seattle University Law Review**, Seattle, WA, v. 34, n. 2, p. 439-489, 2011. Disponível em: https://digitalcommons.law.seattleu.edu/sulr/vol34/iss2/3/. Acesso em: 18 abr. 2026.

KROTOSZYNSKI JR., Ronald J.; KOLTAY, András; GARDEN, Charlotte. **Disinformation, misinformation, and democracy**: legal approaches in comparative context. New York: Cambridge University Press, 2025.

LAGE, Fernanda de Carvalho; REALE, Ingrid Neves. O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de fake news e abuso de poder. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 19-56, jan./jun. 2023. Disponível em: https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/260. Acesso em: 15 abr. 2026.

LAZER, David; BAUM, Matthew; BENKLER, Yochai; BERINSKY, Adam; GREENHILL, Kelly; MENCZER, Filippo; METZGER, Miriam; NYHAN, Brendan; PENNYCOOK, Gordon; ROTHSCHILD, David; SCHUDSON, Michael; SLOMAN, Steven; SUNSTEIN, Cass; THORSON, Emily; WATTS, Duncan; ZITTRAIN, Jonathan. The science of fake news. **Science**, Washington, DC, v. 359, n. 6380, p. 1094-1096, 9 mar. 2018. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.aao2998. Acesso em: 16 abr. 2026.

LEAL, Luziane de Figueiredo Simão; MORAES FILHO, José Filomeno. Inteligência artificial e democracia: os algoritmos podem influenciar uma campanha eleitoral? **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, MG, v. 13, n. 41, p. 343-356, jul./dez. 2019. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/793. Acesso em: 15 abr. 2026.

MORAIS, José Luís Bolzan de; CUNHA E CRUZ, Marco Aurélio Rodrigues. **Plataformas de vigilância**: o uso e o impacto da desinformação nas eleições. Joaçaba: Editora Unoesc, 2025.

STEINMETZ, Wilson; DE MARCO, Cristhian Magnus. A eficácia horizontal dos direitos fundamentais na teoria de Robert Alexy. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, RS, v. 41, n. 134, p. 509-518, jun. 2014. Disponível em: https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/212. Acesso em: 15 abr. 2026.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Disinformation and freedom of opinion and expression**: report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. (A/HRC/47/25). Geneva: United Nations, 13 abr. 2021. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4725-disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-report. Acesso em: 15 abr. 2026.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Freedom of expression and elections in the digital age**: report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. (A/HRC/59/50). Geneva: United Nations, 11 jun. 2025. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5950-freedom-expression-and-elections-digital-age-report-special. Acesso em: 15 abr. 2026.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Guidelines for the governance of digital platforms**: safeguarding freedom of expression and access to information through a multi-stakeholder approach. Paris: UNESCO Publishing, 2023. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339. Acesso em: 15 abr. 2026.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. **Science**, Washington, DC, v. 359, n. 6380, p. 1146-1151, 9 mar. 2018. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559. Acesso em: 16 abr. 2026.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder**: toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-

framework-for-research-and-policy-making.html. Acesso em: 15 abr. 2026.

ZUBOFF, Shoshana. Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. **Journal of Information Technology**, London, v. 30, n. 1, p. 75-89, 2015. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1057/jit.2015.5. Acesso em: 15 abr. 2026.

ENTRE VISIBILIDADE E PODER: A INCLUSÃO CONTROLADA DE CANDIDATURAS LGBTQIA+ NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

LUCAS MELO RODRIGUES DE SOUSA

Sobre o autor:

Lucas Melo Rodrigues de Sousa: Graduado em Direito pelo Centro Universitário Dom Helder. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário e em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Desenvolve pesquisas nas áreas de direitos humanos, direitos sociais, trabalho digital, tecnologia, diversidade, sustentabilidade e teoria jurídica, com produção acadêmica voltada à análise crítica das transformações sociais, institucionais e normativas contemporâneas. Possui experiência em ensino jurídico, produção de conteúdo didático, monitoria acadêmica e revisão de periódico científico.

RESUMO

Este artigo analisa a inserção de candidaturas LGBTQIA+ nos partidos políticos brasileiros a partir da distinção entre visibilidade eleitoral e poder substantivo. O objetivo é examinar em que medida o crescimento da presença LGBTQIA+ nas disputas eleitorais tem produzido inclusão política efetiva ou, ao contrário, formas controladas de incorporação institucional. O argumento central sustenta que a ampliação dessas candidaturas não deve ser interpretada automaticamente como democratização substantiva, uma vez que a mediação partidária, a distribuição desigual de recursos e os limites institucionais condicionam sua competitividade e sua capacidade de influência. Metodologicamente, o artigo combina revisão bibliográfica e análise crítica da literatura sobre representação política, organização partidária, diversidade sexual e desigualdade eleitoral. As evidências examinadas indicam que o reconhecimento institucional de candidaturas LGBTQIA+ pode coexistir com barreiras persistentes à redistribuição de poder no interior dos partidos. Conclui-se que a inclusão ocorre, em muitos casos, sob forma controlada, na qual ganhos simbólicos e abertura institucional não eliminam filtros organizacionais e restrições ao exercício efetivo do poder político.

Palavras-chave: Representação política; partidos políticos; LGBTQIA+; inclusão controlada; desigualdade eleitoral.

ABSTRACT

This article analyzes the incorporation of LGBTQIA+ candidacies into Brazilian political parties by distinguishing electoral visibility from substantive political power. It aims to examine whether the growing presence of LGBTQIA+ candidates in electoral competition has produced effective political inclusion or, instead, controlled forms of institutional incorporation. The central argument is that the expansion of these candidacies should not be automatically interpreted as substantive democratization, since party mediation, unequal resource distribution, and institutional constraints shape both their electoral competitiveness and their capacity for influence. Methodologically, the article combines a literature review with a critical analysis of scholarship on political representation, party organization, sexual diversity, and electoral inequality. The evidence examined suggests that institutional recognition of LGBTQIA+ candidacies may coexist with persistent barriers to the redistribution of power within parties. The article concludes that inclusion often takes a controlled form, in which symbolic gains and institutional openness do not eliminate organizational filters or restrictions on the effective exercise of political power.

Keywords: Political representation; political parties; LGBTQIA+; controlled inclusion; electoral inequality.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a presença de candidaturas LGBTQIA+ na política brasileira passou a ocupar espaço mais visível no debate acadêmico e público. A literatura, porém, já mostra que esse fenômeno não pode ser tratado apenas como sinal automático de ampliação democrática. Em Diversidade sexual, partidos políticos e eleições no Brasil contemporâneo, Santos (2016a) toma as candidaturas LGBTQIA+ como objeto específico de análise e mostra que sua crescente visibilidade precisa ser interpretada em conjunto com os mecanismos de recrutamento eleitoral, as estratégias partidárias e as condições concretas de competição. O estudo indica que a presença dessas candidaturas pode ampliar a representação descritiva, mas não assegura, por si só, êxito eleitoral, acesso a recursos ou integração substantiva às estruturas decisórias. Em Movimento LGBTQIA+ e partidos políticos no Brasil, Santos (2016b) desloca o foco para a relação histórica entre ativismo LGBTQIA+ e partidos no período pós-redemocratização, evidenciando que a incorporação de pautas dissidentes dependeu de alianças, tensões com organizações partidárias, disputas programáticas e formas específicas de recrutamento. Esses achados impedem reduzir representação à mera contagem de candidaturas ou de eleitos (Santos, 2016a, 2016b).

Essa cautela analítica é reforçada por pesquisas que examinam nominalmente as relações entre movimentos sociais, partidos e políticas públicas. Pereira (2022), ao estudar as relações entre o movimento LGBTQIA+ e o Partido dos Trabalhadores, propõe princípios e dimensões analíticas para compreender como trajetórias de interação entre ativistas e partidos se sedimentam em encaixes partidários e eleitorais, mobilizados para influenciar políticas públicas. O argumento é relevante para este artigo porque mostra que a aproximação entre movimento social e partido não produz incorporação automática: ela depende de canais internos, mediações organizacionais, disputas de prioridade e capacidade de ativistas converterem proximidade partidária em incidência institucional. Rodrigues e Pereira (2022), por sua vez, comparam os efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQIA+ nos governos Lula e Dilma, utilizando evidências documentais, orçamentárias e legislativas. Os autores demonstram que movimentos sociais com aproximação institucional semelhante ao PT produziram efeitos políticos distintos, em razão da relação com o partido, da intensidade da oposição legislativa e das diferentes capacidades de pressão política. Desse modo, essas pesquisas oferecem evidência direta de que presença institucional, interlocução partidária e poder efetivo não são dimensões equivalentes (Pereira, 2022; Rodrigues; Pereira, 2022).

Além disso, a literatura sobre financiamento eleitoral e desempenho de candidaturas no Brasil evidencia que o sucesso nas disputas legislativas é fortemente influenciado pelo acesso a recursos de campanha e por fatores institucionais e partidários que moldam a distribuição desses recursos. Arraes, Amorim Neto e Simonassi (2017), ao analisarem pleitos legislativos brasileiros, demonstram que despesas de campanha e atributos políticos associados às candidaturas afetam significativamente o desempenho eleitoral. Embora tais estudos não sejam centrados exclusivamente em candidaturas LGBTQIA+, eles são decisivos para compreender por que visibilidade eleitoral e poder efetivo nem sempre coincidem. Em outras palavras, a ampliação da presença de candidaturas dissidentes pode ocorrer sem que haja redistribuição proporcional de apoio partidário, competitividade eleitoral ou capacidade posterior de influência institucional (Arraes; Amorim Neto; Simonassi, 2017).

É nesse ponto que se situa o problema central deste artigo. Mais do que perguntar se houve crescimento de candidaturas LGBTQIA+ no Brasil, interessa examinar em que medida essa presença tem alterado, de fato, a distribuição de poder no interior dos partidos políticos. A hipótese sustentada é a de que tal inclusão ocorre frequentemente sob forma controlada: candidaturas LGBTQIA+ são admitidas como sinais de pluralidade e atualização democrática, mas continuam submetidas a filtros organizacionais que restringem seu acesso a recursos, sua competitividade eleitoral e sua capacidade de incidir sobre a agenda partidária. Assim,

o artigo propõe analisar a representação LGBTQIA+ menos como evidência imediata de democratização e mais como campo de tensão entre reconhecimento simbólico, cálculo eleitoral e bloqueios institucionais (Santos, 2016a; Pereira, 2022; Rodrigues; Pereira, 2022).

Do ponto de vista metodológico, o texto articula revisão bibliográfica e análise crítica da literatura sobre representação política, partidos e diversidade sexual. A estratégia argumentativa parte do diálogo entre Santos (2016a, 2016b), Pereira (2022), Rodrigues e Pereira (2022) e a literatura sobre financiamento e desigualdade eleitoral, buscando delimitar com maior precisão a lacuna analítica do debate: a distância entre presença eleitoral e poder substantivo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, VISIBILIDADE E PODER

A literatura recente sobre participação institucional de sujeitos LGBTQIA+ no Brasil e na América Latina mostra que a ampliação da presença eleitoral não deve ser lida, de maneira automática, como democratização substantiva. Em Santos (2016a), a análise das candidaturas LGBTQIA+ no Brasil contemporâneo evidencia que visibilidade eleitoral, representação descritiva e capacidade de disputa são dimensões relacionadas, mas não idênticas. O ponto central não é apenas saber se há mais candidaturas, mas em que condições essa presença se converte em capacidade real de influenciar agendas, acessar recursos e ocupar posições decisórias. Santos (2016b) complementa esse argumento ao demonstrar que a relação entre movimento LGBTQIA+ e partidos políticos foi marcada por aproximações seletivas, tensões e disputas no interior das legendas. Pereira (2022) reforça essa chave ao mostrar que os vínculos entre o movimento LGBTQIA+ e o PT se organizaram por meio de encaixes partidários e eleitorais, cuja eficácia depende da capacidade de ativistas transformar acesso institucional em influência sobre políticas públicas. Assim, a representatividade precisa ser compreendida como relação entre presença, reconhecimento e capacidade de incidência, e não como simples soma de candidaturas ou mandatos (Santos, 2016a, 2016b; Pereira, 2022).

Essa distinção é fundamental porque parte da produção recente tem mostrado, em pesquisas identificáveis, que a institucionalização de agendas vinculadas à diversidade sexual e de gênero ocorre de forma desigual, conflitiva e muitas vezes parcial. Rodrigues e Pereira (2022), ao compararem os movimentos negro e LGBTQIA+ nos governos Lula e Dilma, demonstram que a proximidade com o partido governante não gera resultados homogêneos: os efeitos políticos dependem da organização interna dos movimentos, das oportunidades abertas pelo Executivo, da resistência parlamentar e da posição ocupada por cada agenda na coalizão governista. Em vez de presumir que a entrada nas arenas formais dissolve a marginalização política, esses estudos indicam que reconhecimento público e acesso substantivo ao poder não são sinônimos. A visibilidade pode gerar legitimidade, abrir canais de interlocução e ampliar o repertório democrático, mas também pode ser absorvida por instituições que preservam seus mecanismos centrais de decisão. Em consequência, a análise da representação LGBTQIA+ exige deslocar o foco da mera existência de candidaturas para o exame das condições institucionais que permitem, ou impedem, a conversão da presença em poder político efetivo (Rodrigues; Pereira, 2022).

1.2. PARTIDOS POLÍTICOS COMO ESTRUTURAS DE MEDIAÇÃO E CONTROLE

Esse problema remete diretamente ao papel dos partidos políticos. A literatura sobre organização partidária e recrutamento eleitoral mostra que partidos não operam como canais neutros de incorporação da pluralidade social. Eles selecionam candidaturas, hierarquizam

prioridades, definem níveis de apoio e distribuem recursos materiais e simbólicos segundo critérios que raramente são transparentes ou equitativos. No caso brasileiro, essa mediação é particularmente relevante porque a competição eleitoral depende fortemente de recursos organizacionais e financeiros, o que transforma o partido em ator decisivo para a viabilidade real de uma candidatura. Por isso, qualquer análise sobre inclusão política precisa considerar não apenas quem é lançado como candidato, mas quem recebe condições concretas de competição e sustentação institucional (Bolognesi, 2018; Speck, 2016).

Bolognesi (2018), Speck (2016) e Arraes, Amorim Neto e Simonassi (2017) reforçam essa chave analítica ao demonstrar que recrutamento político, financiamento de campanha e desempenho eleitoral são atravessados por filtros institucionais e por padrões seletivos de distribuição de recursos. Esse ponto é decisivo para o argumento do artigo. A presença de candidaturas LGBTQIA+ pode crescer sem que isso implique igualdade de competição, prioridade partidária ou ampliação proporcional da influência institucional. Em termos analíticos, isso significa que a inclusão eleitoral não pode ser medida apenas pelo número de candidaturas ou pelo ganho de visibilidade pública. Ela precisa ser observada também a partir da distribuição efetiva de recursos, do acesso às redes partidárias e da posição ocupada pelas candidaturas na estratégia organizacional das legendas. Sem esse deslocamento, o debate sobre representação corre o risco de confundir sinalização simbólica com redistribuição real de poder.

1.3. MOVIMENTO LGBTQIA+, INSTITUCIONALIZAÇÃO E LIMITES DA INCLUSÃO

O referencial teórico também precisa dialogar com pesquisas que examinam, de modo específico, as relações entre movimentos sociais, partidos e institucionalização. Nesse ponto, Pereira (2022) oferece uma contribuição diretamente conectada ao objeto do artigo, ao analisar como o movimento LGBTQIA+ e o PT construíram trajetórias de interação e intersecção que se converteram em encaixes partidários e eleitorais. Esses encaixes não significam simples absorção das demandas do movimento pelo partido. Eles indicam canais de aproximação, negociação e disputa, nos quais ativistas podem buscar influência sobre políticas públicas, mas continuam sujeitos a prioridades eleitorais, disputas internas e assimetrias organizacionais. Rodrigues e Pereira (2022) complementam esse diagnóstico ao mostrar que a relação entre movimentos sociais e governos petistas gerou efeitos políticos diferenciados para os movimentos negro e LGBTQIA+, evidenciando que a institucionalização depende também da correlação de forças, da oposição legislativa e do grau de centralidade das agendas no interior do governo e do partido. Isso importa porque impede tratar a entrada de pautas LGBTQIA+ na esfera partidária como simples transposição de demandas sociais para o sistema político. Ao contrário, o que essa literatura sugere é que a entrada ocorre por meio de processos de tradução política, nos quais parte das demandas é incorporada, parte é neutralizada e parte permanece subordinada às conveniências organizacionais e eleitorais dos partidos (Pereira, 2022; Rodrigues; Pereira, 2022).

Esse diagnóstico é compatível com revisões recentes sobre políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+ no Brasil, que apontam a coexistência entre avanços institucionais e bloqueios persistentes na implementação, na estabilidade normativa e na proteção efetiva de direitos. Sousa Júnior e Mendes (2021), em revisão exploratória de publicações científicas produzidas entre 2000 e 2020, mostram que o tema ainda se apresenta de forma emergente no campo da administração pública e que reconhecimento formal não elimina dificuldades de institucionalização e implementação. Ainda que essa literatura trate mais diretamente de políticas públicas do que de candidaturas, ela é teoricamente útil porque mostra que o reconhecimento institucional não elimina automaticamente os obstáculos estruturais que limitam a ação estatal e a efetividade da inclusão. Transferido para o plano partidário-elei-

toral, esse argumento sugere que a presença LGBTQIA+ nas eleições pode operar em registro ambíguo: ela amplia reconhecimento e legitimidade pública, mas continua submetida a barreiras que restringem sua tradução em poder substantivo. Em vez de progresso linear, o que se observa é um padrão de institucionalização seletiva (Sousa Júnior; Mendes, 2021).

1.4. INCLUSÃO CONTROLADA COMO HIPÓTESE ANALÍTICA

A articulação entre esses três eixos, representação, mediação partidária e institucionalização seletiva, permite formular com mais precisão a hipótese do artigo. O problema não está em negar a relevância da presença LGBTQIA+ no processo eleitoral, mas em evitar que essa presença seja tomada como prova suficiente de democratização. O que a literatura mais recente sugere é que reconhecimento, visibilidade e acesso formal podem conviver com persistente desigualdade de recursos, baixa capacidade de agenda e reduzido poder de decisão. Nessa perspectiva, a inclusão política não deve ser pensada apenas como abertura de portas, mas como processo disputado em que o acesso pode ser concedido sem redistribuição equivalente de poder. É esse descompasso que torna útil a noção de inclusão controlada.

Aplicada ao caso das candidaturas LGBTQIA+ nos partidos políticos brasileiros, essa hipótese permite compreender por que avanços simbólicos importantes podem coexistir com limites estruturais severos. O crescimento da presença eleitoral pode sinalizar mudança cultural e abertura institucional, mas também pode responder a lógicas partidárias de adaptação, diversificação de imagem e cálculo eleitoral. A contribuição do artigo, portanto, não deve ser apresentada como simples constatação de que há mais candidaturas LGBTQIA+, mas como análise dos mecanismos que regulam a conversão dessa presença em poder substantivo. O foco, assim, deixa de ser a celebração da visibilidade e passa a ser o exame das condições sob as quais ela altera, ou não, as hierarquias internas dos partidos e a distribuição de poder no sistema político (Rodrigues; Pereira, 2022).

2. EVIDÊNCIAS E ANÁLISE

2.1. PRIMEIRA EVIDÊNCIA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO OCORRE POR MEDIAÇÃO PARTIDÁRIA SELETIVA

A primeira evidência decorre diretamente dos estudos de Pereira (2022) e de Rodrigues e Pereira (2022). Em Pereira (2022), a relação entre o movimento LGBTQIA+ e o PT é interpretada a partir da noção de encaixes partidários e eleitorais: ativistas se aproximam de estruturas partidárias e utilizam esses vínculos para disputar políticas públicas, mas tal aproximação permanece condicionada por canais internos, prioridades do partido e assimetrias de influência. Já Rodrigues e Pereira (2022), ao compararem os efeitos dos movimentos negro e LGBTQIA+ nos governos Lula e Dilma, mostram que a proximidade institucional com o PT não produziu efeitos homogêneos. A análise de documentos, orçamento e atuação legislativa indica que a agenda LGBTQIA+ enfrentou resistência parlamentar, disputas intrapartidárias e limites de conversão da interlocução governamental em resultados estáveis. Essa evidência é importante porque desloca o debate de uma leitura celebratória da inclusão para uma análise das condições políticas sob as quais ela ocorre. No caso das candidaturas LGBTQIA+, isso significa que o simples ingresso na arena eleitoral não basta para demonstrar reconfiguração efetiva das hierarquias partidárias.

2.2. SEGUNDA EVIDÊNCIA: PRESENÇA ELEITORAL NÃO EQUIVALE A COMPETITIVIDADE ELEITORAL

A segunda evidência decorre da literatura sobre recrutamento político e financiamento de campanha. No Brasil, o desempenho eleitoral depende fortemente da capacidade de acesso a recursos financeiros, capital político acumulado e apoio partidário organizado. Bolognesi (2018) e Speck (2016) já mostravam que recrutamento e financiamento não são dimensões neutras do processo eleitoral. Arraes, Amorim Neto e Simonassi (2017) reforçam esse ponto ao demonstrar a associação entre despesas de campanha e sucesso eleitoral em pleitos legislativos. Para o objeto deste artigo, a implicação é direta: mesmo quando partidos lançam candidaturas LGBTQIA+, isso não significa que as posicionam em condições equivalentes de disputa. Assim, a visibilidade eleitoral pode coexistir com baixa competitividade, baixa taxa de sucesso e reduzida capacidade posterior de influência (Bolognesi, 2018; Speck, 2016; Arraes; Amorim Neto; Simonassi, 2017).

2.3. TERCEIRA EVIDÊNCIA: RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL NÃO ELIMINA BLOQUEIOS ESTRUTURAIS

Uma terceira evidência relevante aparece na literatura sobre políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+ no Brasil. Sousa Júnior e Mendes (2021), em revisão de publicações científicas sobre o tema entre 2000 e 2020, indicam que reconhecimento formal, institucionalização discursiva e produção normativa não eliminam automaticamente bloqueios na implementação, na estabilidade institucional e na efetividade da proteção de direitos. Esse padrão é analiticamente útil para o presente artigo porque sugere que o mesmo descompasso pode aparecer no plano partidário-eleitoral: a presença LGBTQIA+ pode crescer, ser publicamente reconhecida e até gerar valor simbólico para os partidos, sem que isso altere, na mesma medida, os mecanismos concretos de poder. Em outras palavras, a literatura indica que inclusão institucional e limitação estrutural não são processos excludentes; ao contrário, podem operar simultaneamente (Sousa Júnior; Mendes, 2021).

2.3. TERCEIRA EVIDÊNCIA: RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL NÃO ELIMINA BLOQUEIOS ESTRUTURAIS

Tomadas em conjunto, essas evidências sustentam uma interpretação menos impressionista e mais consistente do fenômeno. Santos (2016a, 2016b) permite identificar que a presença eleitoral e a relação com partidos devem ser analisadas por meio de recrutamento, oportunidades políticas e tensões entre ativismo e organização partidária. Pereira (2022) demonstra que a interação entre o movimento LGBTQIA+ e o PT produz encaixes institucionais úteis à incidência política, mas dependentes de mediações e assimetrias. Rodrigues e Pereira (2022) mostram que a proximidade com governos e partidos pode gerar efeitos políticos distintos conforme a resistência parlamentar, a posição da agenda na coalizão e a capacidade de pressão dos movimentos. Por fim, Bolognesi (2018), Speck (2016) e Arraes, Amorim Neto e Simonassi (2017) evidenciam que competição eleitoral, financiamento e recrutamento são dimensões seletivas, decisivas para transformar presença em competitividade. A consequência analítica é relevante: a inclusão de candidaturas LGBTQIA+ nos partidos políticos brasileiros deve ser compreendida como processo ambíguo, no qual ganhos reais de visibilidade e reconhecimento podem coexistir com barreiras persistentes à redistribuição de poder. É exatamente esse descompasso que permite falar em inclusão controlada, e não em democratização substantiva já realizada.

CONCLUSÃO

O artigo sustentou que a ampliação da presença de candidaturas LGBTQIA+ na política

brasileira não pode ser interpretada, de forma automática, como indicador de democratização substantiva. Ao longo da análise, argumentou-se que a representação política desses sujeitos deve ser examinada a partir da relação entre visibilidade, mediação partidária e acesso efetivo ao poder. Isso significa que o problema central não está apenas em saber se há mais candidaturas LGBTQIA+, mas em compreender sob quais condições essa presença altera, ou não, a distribuição de recursos, prioridades e capacidade de influência no interior dos partidos.

A revisão bibliográfica e a análise desenvolvida mostraram que a institucionalização de demandas ligadas à diversidade sexual e de gênero ocorre em terreno ambíguo. Santos (2016a, 2016b) evidencia que candidaturas LGBTQIA+ e relações entre movimento e partidos devem ser compreendidas a partir de mediações eleitorais, recrutamento e disputas organizacionais. Pereira (2022) mostra que os vínculos entre o movimento LGBTQIA+ e o PT formam encaixes partidários e eleitorais, mas não eliminam assimetrias de influência. Rodrigues e Pereira (2022) demonstram que a proximidade institucional de movimentos sociais com governos petistas gerou efeitos distintos, condicionados por oposição legislativa, disputas internas e capacidades desiguais de pressão. No plano partidário-eleitoral, esse padrão aparece quando a presença formal de candidaturas diversas convive com filtros organizacionais, distribuição desigual de recursos e limites persistentes à conversão da visibilidade em capacidade decisória.

A principal contribuição do artigo, portanto, não está em afirmar genericamente que os partidos instrumentalizam candidaturas LGBTQIA+, mas em demonstrar que a inclusão política pode assumir forma controlada. Essa noção permite compreender por que avanços simbólicos e institucionais importantes não eliminam, por si só, mecanismos seletivos de recrutamento, apoio e permanência. Em vez de opor inclusão e exclusão como categorias absolutas, o texto mostrou que o caso brasileiro é melhor descrito por uma dinâmica em que reconhecimento, abertura e limitação estrutural operam simultaneamente. Com isso, o artigo desloca o debate da mera celebração da presença para o exame das condições concretas de exercício do poder político.

Do ponto de vista analítico, essa conclusão tem duas implicações. A primeira é que estudos sobre representação LGBTQIA+ precisam incorporar com mais rigor a literatura sobre organização partidária, financiamento eleitoral e desigualdade institucional. A segunda é que a avaliação da inclusão política não deve se apoiar apenas no número de candidaturas ou de eleitos, mas também na posição ocupada por esses atores nas estruturas partidárias e em sua capacidade de incidir sobre agendas e decisões. Sem esse deslocamento, há o risco de confundir pluralização simbólica com transformação efetiva do sistema político.

Por fim, o artigo reconhece seus próprios limites. A ausência de dados oficiais consolidados sobre identidade LGBTQIA+ nas bases eleitorais brasileiras impõe cautela às generalizações e dificulta análises quantitativas mais robustas, o que torna ainda mais importante o cruzamento entre literatura especializada, dados eleitorais disponíveis e pesquisas futuras sobre financiamento, carreira política e inserção partidária desses sujeitos. Justamente por isso, a agenda de pesquisa que se abre não é menor, mas maior: compreender não apenas quantas candidaturas LGBTQIA+ existem, mas como, em que condições e com quais efeitos elas se inserem nas estruturas reais de poder da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAES, Ronaldo; AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei. Despesas de campanha e sucesso eleitoral nos pleitos legislativos brasileiros. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1059-1093, 2017. DOI: 10.1590/001152582017142.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BOLOGNESI, Bruno. Recrutamento político no Brasil: padrões e condicionantes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 68, p. 203-220, 2018. DOI: 10.1590/1678-987318266808.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: **FGV**, 1999.

HTUN, Mala; OSSA, Juan Pablo. **Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia**. Politics, Groups, and Identities, v. 1, n. 1, p. 4-25, 2013. DOI: 10.1080/21565503.2012.757443.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. **Changing models of party organization and party democracy**. Party Politics, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995. DOI: 10.1177/1354068895001001001.

MANSBRIDGE, Jane. Rethinking representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003. DOI: 10.1017/S0003055403000856.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, p. 123-140.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Movimentos sociais, partidos políticos e políticas públicas: princípios e dimensões analíticas a partir do caso das relações entre movimento LGBTQIA+ e PT. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 41, n. 3, set./dez. de 2022, p. 467-486. DOI: 10.25091/S01013300202200030002.

PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

REYNOLDS, Andrew. Representation and rights: the impact of LGBTQIA+ legislators in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 107, n. 2, p. 259-274, 2013. DOI: 10.1017/S0003055413000051.

RODRIGUES, Cristiano; PEREIRA, Matheus Mazzilli. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQIA+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). **Opinião Pública, Campinas**, v. 28, n. 3, set./dez. 2022, p. 635-677. DOI: 10.1590/1807-01912022283635.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Diversidade sexual, partidos políticos e eleições no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 21, p. 147-186, 2016a. DOI: 10.1590/0103-335220162105.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Movimento LGBTQIA+ e partidos políticos no Brasil. Contemporânea: **Revista de Sociologia da UFSCar**, São Carlos, v. 6, n. 1, p. 179-212, jan./jun. de 2016b. DOI: 10.4322/2316-1329.005.

SOUSA JÚNIOR, Carlos Augusto Alves de; MENDES, Diego Costa. Políticas públicas para a população LGBTQIA+: uma revisão de estudos sobre o tema. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. especial, 2021, p. 642-655. DOI: 10.1590/1679-395120200116.

SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 315-347, 2016. DOI: 10.1590/1807-01912016222315.

YOUNG, Iris Marion. Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v. 16. n. 1
Primeiro semestre de 2026

EJE-RJ TRE-RJ