JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

Rio de Janeiro, v.15, n.2, segundo semestre de 2025



Dossiê temático "Inteligência artificial, desigualdades e justiça algorítmica: reconfigurações das experiências sociais":

Entre o discurso e a prática: prestação de contas dos provedores de aplicação de internet e os mecanismos de enforcement na Resolução TSE nº 23.610/2019, atualizada pela Resolução nº 23.732/2024

Astroturfing como estratégia de pressão política nas convenções partidárias brasileiras

Algocracia: O impacto da inteligência artificial no processo eleitoral

Inteligência artificial, acesso à justiça e respeito aos princípios fundamentais no Brasil

Recebidos em fluxo contínuo:

Ferramentas para a democracia: uma análise do Programa Eleitor do Futuro

O voto impresso no Brasil: limitações técnicas e práticas

Direitos humanos, meio ambiente e conflitos na Terra Yanomami

Ensaios:

Desafios da Democracia na era das Tecnologias Generativas e o papel da regulamentação no Direito Eleitoral

TRE-RJ EJE-RJ

Justiça Eleitoral
em debate

EXPEDIENTE
Design da capa: **Giovanna Pavese Leite**
Diagramação: **Giovanna Pavese Leite**
Revisão: **Maurício da Silva Duarte**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Diretora: **Desembargadora Eleitoral Maria Helena Pinto Machado**
Coordenadora: **Lisia Alves Baganha**

SEÇÃO DE EDITORAÇÕES E PUBLICAÇÕES (SEDEP)
Chefe: **Maurício da Silva Duarte**
Assistente I: **Tatiana Martins Grossi**
Estagiária: **Giovanna Pavese Leite**

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

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v.15, n.2
(jul/dez 2025) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional
Eleitoral do Rio de Janeiro, 2025.

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/>

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

PRESIDENTE
Desembargador Claudio de Mello Tavares

VICE-PRESIDENTE E
CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Desembargador Fernando Cerqueira Chagas

MEMBROS
Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Desembargador Eleitoral Rafael Estrela Nóbrega
Desembargador Eleitoral Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa

SUBSTITUTOS
Desembargadora Eleitoral Maria Helena Pinto Machado
Desembargadora Eleitoral Cristina Serra Feijó
Desembargador Eleitoral Ane Cristine Scheele Santos
Desembargadora Eleitoral Sylvia Therezinha Hausen de Area Leão
Desembargadora Eleitoral Manoela Augusta Martins Rodrigues Dourado

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL
Titular: Flavio Paixao de Moura Junior
Substituto: Maria Helena de Carvalho Nogueira de Paula

DIRETORIA-GERAL
Eline Iris Rabello Garcia da Silva

DIRETORA DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Desembargadora Eleitoral Maria Helena Pinto Machado

VICE-DIRETOR DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Desembargador Eleitoral Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa

SUMÁRIO

A ARTIGOS

Dossiê Temático:

08 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
Por Lúcia Maria Teixeira Ferreira

25 ASTROTURFING COMO ESTRATÉGIA DE PRESSÃO POLÍTICA NAS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS BRASILEIRAS
Por Cláudio Luís Braga dell'Orto

34 ALGOCRACIA: O IMPACTO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PROCESSO ELEITORAL
Por Vânia Siciliano Aieta

40 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, ACESSO À JUSTIÇA E RESPEITO AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL
Por Eduardo Damian Duarte

Recebidos em Fluxo Contínuo:

50 FERRAMENTAS PARA A DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ELEITOR DO FUTURO
Por Iara Borges Carneiro

60 O VOTO IMPRESSO NO BRASIL: LIMITAÇÕES TÉCNICAS E PRÁTICAS
Por Larissa Fontenelle de Mendonça Barbosa

69 DIREITOS HUMANOS, MEIO AMBIENTE E CONFLITOS NA TERRA YANOMAMI
Por Ana Paula Teixeira Delgado

I ENSAIOS

82 DESAFIOS DA DEMOCRACIA NA ERA DAS TECNOLOGIAS GENERATIVAS E O PAPEL DA REGULAMENTAÇÃO NO DIREITO ELEITORAL
Por Tathiana de Carvalho Costa



Desembargadora Eleitoral
Maria Helena Pinto Machado
Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro

A presente edição da Revista Justiça Eleitoral em Debate reúne um conjunto expressivo de reflexões que dialogam diretamente com os desafios contemporâneos trazidos pela crescente presença da inteligência artificial nas dinâmicas políticas, institucionais e sociais. Sob o dossiê temático "Inteligência artificial, desigualdades e justiça algorítmica: reconfigurações das experiências sociais", os quatro primeiros artigos exploram, sob diferentes perspectivas, as formas pelas quais tecnologias digitais, plataformas e sistemas algorítmicos vêm impactando o processo eleitoral, a integridade da informação e a própria experiência democrática.

Abrindo o dossiê, está o artigo "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". Trata-se da apresentação da pesquisa da autora, que foi selecionada para concorrer ao prêmio Capes por ter sido considerada a melhor tese do Doutorado Acadêmico do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) em 2025.

Esse artigo analisa a assimetria entre os compromissos públicos assumidos por grandes plataformas e a efetividade de seus mecanismos de cumprimento das normas eleitorais. O texto examina, com rigor técnico, o papel regulatório da Justiça Eleitoral diante da crescente centralidade das empresas de tecnologia na circulação de informações politicamente relevantes.

Em seguida, "Astroturfing Como Estratégia de Pressão Política nas Convenções Partidárias Brasileiras" aprofunda o debate sobre manipulação digital, ao investigar práticas que simulam apoio popular para influenciar escolhas internas dos partidos. Com base em estudos de caso e referências normativas, o artigo demonstra como conteúdos artificialmente amplificados podem distorcer percepções de legitimidade, afetando decisões estratégicas e comprometendo a autenticidade do processo democrático.

Na sequência, "Algocracia: o impacto da inteligência artificial no processo eleitoral" discute criticamente os riscos associados ao uso crescente de sistemas algorítmicos em contextos de tomada de decisão política e eleitoral. Redigido originalmente em inglês, o

texto examina como a opacidade, os vieses e a não neutralidade dos modelos de IA podem alterar relações de poder e desafiar garantias fundamentais, exigindo novos parâmetros regulatórios e institucionais.

Fechando o dossiê, o artigo "Inteligência Artificial, Acesso à Justiça e Respeito aos Princípios Fundamentais no Brasil" analisa as potencialidades e os limites da IA no sistema judiciário brasileiro. Ao tratar de princípios como boa-fé objetiva, transparência, fundamentação analítica e devido processo legal tecnológico, evidencia-se que a adoção de soluções digitais demanda salvaguardas éticas e institucionais para preservar a confiança social na Justiça.

Além do dossiê, esta edição apresenta três artigos recebidos em fluxo contínuo, que ampliam o debate sobre cidadania, políticas públicas e desafios estruturais contemporâneos. "Ferramentas para a Democracia: uma Análise do Programa Eleitor do Futuro" investiga a formação cidadã de jovens estudantes e destaca como iniciativas educativas podem fortalecer valores democráticos desde a infância.

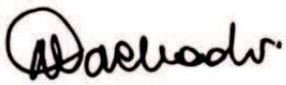
Já "O Voto Impresso no Brasil: Limitações Técnicas e Práticas" revisita discussões recorrentes sobre auditoria e segurança do sistema eleitoral, analisando, com precisão técnica, as barreiras logísticas, jurídicas e operacionais que inviabilizam a adoção do voto impresso como substituto ou complemento ao modelo eletrônico vigente.

Por fim, "Direitos humanos, meio ambiente e conflitos na terra Yanomami" articula dimensões socioambientais e humanitárias para discutir violações enfrentadas pelos povos indígenas em um cenário de intensificação de conflitos territoriais, ressaltando a necessidade de atuação coordenada do Estado na proteção de direitos fundamentais. Para o universo de temas de interesse que a RJED tem interesse em promover, o artigo discute dois temas centrais para a democracia: inclusão social e direitos humanos.

Encerrando a edição, o ensaio "Desafios da Democracia na Era das Tecnologias Generativas e o Papel da Regulamentação no Direito Eleitoral" oferece uma reflexão abrangente sobre o impacto das tecnologias generativas na formação da opinião pública, na produção de desinformação 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 repensar estruturas normativas diante de um cenário tecnológico em rápida transformação.

Os sete artigos e o ensaio 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. Ao abordar questões que vão da regulação das plataformas à justiça algorítmica, da educação para a cidadania à proteção de direitos fundamentais, esta edição busca contribuir para o debate público qualificado e para o fortalecimento das instituições eleitorais.

Uma boa leitura a todas e todos.



Maria Helena Pinto Machado
Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do Rio de Janeiro
Desembargadora Eleitoral do TRE-RJ

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

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

Between Discourse and Practice: Accountability as an Enforcement Mechanism in TSE Resolution No. 23.732/2019, as Updated by Resolution No. 23.732/2024

LÚCIA MARIA TEIXEIRA FERREIRA

Lucia Maria Teixeira Ferreira. *Doutora em Direito Constitucional pelo IDP, com estágio de pesquisa na Universidade de Granada, e Mestre em Direito Civil pela UERJ. Procuradora de Justiça aposentada e advogada, atua em proteção de dados, privacidade e negócios digitais, com certificação CIPP/E (IAPP). Participa de comissões da OAB dedicadas ao tema e de grupos de pesquisa sobre ética em IA, privacidade e constitucionalismo. É membro do IBGC e da Abradep. No MPRJ, exerceu funções de coordenação e recebeu o Colar do Mérito. Foi docente em cursos de pós-graduação e premiada pela UNIRIO por sua atuação na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Autora de artigos e pareceres, integra o Grupo de Pesquisa Brasil-Portugal sobre o cuidado como valor jurídico desde 2006.*

RESUMO

O presente estudo é baseado em uma pesquisa (ainda em andamento) realizada no âmbito do Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA), iniciativa vinculada ao Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). O artigo busca contribuir para a adequada interpretação do art. 9º-D da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.732/2024, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento da regulação inaugurada pela Resolução TSE n.º 23.610/2019, à luz das experiências europeia e britânica. Inspirada em marcos regulatórios internacionais, como o Digital Services Act (DSA) e o Online Safety Act (OSA), a norma instituiu um microssistema (art. 9º-D) que impõe aos provedores de aplicação de internet o dever de prevenir e conter a disseminação de conteúdos desinformativos capazes de comprometer a integridade do pleito. A análise comparada com as práticas adotadas na União Europeia e no Reino Unido evidencia a necessidade de aprimoramentos normativos e operacionais, substituindo modelos meramente sancionatórios por mecanismos contínuos de compliance e accountability, baseados em avaliações de risco, auditorias independentes e relatórios públicos de transparência. Nesse contexto, o dever de prestação de contas deve atuar como instrumento central de enforcement, assegurando a efetividade das medidas implementadas pelas plataformas digitais.

Palavras-chave: Propaganda Eleitoral. Regulação. Plataformas Digitais. Prestação de Contas. Res. TSE n.º 23.610/2019.

ABSTRACT

This study is based on ongoing research conducted within the Laboratory for Artificial Intelligence Governance and Regulation (LIA), an initiative linked to the Center for Law, Internet and Society (CEDIS) at the Brazilian Institute for Education, Development and Research (IDP). The article aims to contribute to the proper interpretation of Article 9-D of the Superior Electoral Court (TSE) Resolution nº 23,732/2024, providing support for the enhancement of the regulation established by TSE Resolution No. 23,610/2019, considering European and British experiences. Inspired by international regulatory frameworks, such as the Digital Services Act (DSA) and the Online Safety Act (OSA), the provision established a micro-system (Art. 9-D) that imposes on providers of intermediary services the duty to prevent and curb the dissemination of misinformative content capable of compromising the integrity of the electoral process. Comparative analysis with practices adopted in the European Union and the United Kingdom highlights the need for normative and operational improvements, replacing purely sanction-based models with continuous compliance and accountability mechanisms, grounded in risk assessments, independent audits, and public transparency reports. In this context, the duty of accountability should serve as a central enforcement instrument, ensuring the effectiveness of the measures implemented by digital platforms.

Keywords: Electoral Campaign Advertising. Regulation. Digital Platforms. Accountability. TSE Resolution No. 23,610/2019.

INTRODUÇÃO

O presente estudo reúne reflexões relevantes decorrentes de pesquisa ainda em andamento, desenvolvida no âmbito do Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA), iniciativa vinculada ao Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). A investigação concentra-se na integridade da informação nas eleições e no papel desempenhado pelas plataformas digitais, examinando os caminhos possíveis para o fortalecimento do modelo de corregulação inaugurado pelo exercício do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral.

Diante dos desafios decorrentes do emprego de sistemas de inteligência artificial no processo eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n.º 23.732/2024, que promoveu significativas modificações na Resolução n.º 23.610/2019. Entre as inovações implementadas, destaca-se a imposição de deveres específicos aos provedores de aplicação de internet responsáveis pelo impulsionamento e pela circulação de conteúdo político-eleitoral.

Ao reconhecer o papel central das plataformas digitais na preservação da integridade do processo democrático, a nova regulamentação delineia responsabilidades claras para tais agentes, sublinhando a importância de uma atuação diligente e preventiva na detecção e remoção de conteúdos ilícitos. Nessa linha, merece especial atenção o art. 9º-D da Resolução nº 23.732/2024, que institui um importante arcabouço normativo voltado à mitigação da circulação de conteúdos desinformativos capazes de comprometer a higidez do processo eleitoral. O dispositivo impõe aos provedores de aplicação um conjunto articulado de deveres de prevenção e contenção da difusão de informações notoriamente inverídicas ou gravemente descontextualizadas no âmbito político-eleitoral — abrangendo desde a formulação de políticas de uso até a adoção de mecanismos eficazes de denúncia, moderação e transparência, bem como a avaliação dos impactos decorrentes dessas medidas.

No cenário internacional, a referida normativa brasileira não se desenvolveu de forma isolada, mas inspirou-se em marcos regulatórios estrangeiros recentes, notadamente o *Digital Services Act* (DSA), da União Europeia, e o *Online Safety Act* (OSA), do Reino Unido. Esses diplomas, ao redefinirem os deveres de cuidado, transparência e mitigação de riscos sistêmicos no ambiente digital, estabeleceram parâmetros sofisticados de governança e responsabilidade informacional. A experiência europeia e britânica evidencia uma inflexão regulatória relevante, marcada pela substituição de modelos meramente sancionatórios por mecanismos contínuos de *compliance* e *accountability*, fundados em avaliações de risco, auditorias independentes e relatórios públicos de transparência.

Sob tal perspectiva, o art. 9º-D da supracitada resolução pode ser compreendido como um verdadeiro microssistema de regulação das plataformas digitais no âmbito eleitoral, ao estruturar um conjunto coordenado de responsabilidades e instrumentos de controle aplicáveis aos provedores. Mais do que ordenar a simples remoção de conteúdos inverídicos, o dispositivo consagra uma lógica de atuação essencialmente preventiva, pautada na transparência procedimental, na correção tempestiva de informações enganosas e em mecanismos de remoção de conteúdos ilícitos, com o propósito de assegurar um ambiente informacional íntegro e plural.

Não obstante o avanço representado por essas normas, sua efetiva concretização apresenta desafios expressivos. Cumpre indagar de que modo o Tribunal Superior Eleitoral poderá fiscalizar a observância, pelas plataformas, dos deveres que lhes são impostos. Embora o dispositivo elenque um conjunto relevante de obrigações, sua eficácia dependerá da criação de mecanismos de acompanhamento e controle suficientemente robustos — como auditorias independentes, sistemas permanentes de monitoramento e sanções proporcionais e efetivas — capazes de conferir densidade prática ao modelo regulatório proposto.

Na conjuntura atual, há fortes indícios de que a Justiça Eleitoral ainda carece de instrumentos sancionatórios e processuais dotados de densidade suficiente para garantir o cumprimento integral dessas obrigações[1]. A aplicação efetiva das normas exigirá do TSE o fortalecimento de sua capacidade institucional de fiscalização, apoiada em recursos técnicos e ferramentas aptas a observar, de modo sistemático e em larga escala, o comportamento das plataformas digitais.

[1] 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, E-book, p. 50.

Nesse contexto, a cooperação ativa dos provedores de aplicação revela-se condição indispensável para que o microssistema regulatório atinja sua finalidade precípua: a preservação da integridade do processo eleitoral e do sistema democrático. À luz desse panorama, a relação entre o DSA, o OSA e a Resolução TSE n.º 23.610/2019 pode ser compreendida sob um eixo comum: o fortalecimento da governança democrática das plataformas digitais, especialmente no que tange à transparência algorítmica, à mitigação de riscos sistêmicos e à proteção da integridade informacional em contextos eleitorais.

Dessa forma, o presente estudo propõe-se a contribuir para a adequada interpretação do art. 9º-D, oferecendo, à luz das experiências europeia e britânica, subsídios para o aperfeiçoamento da regulação inaugurada pela Resolução TSE n.º 23.610/2019. Adota-se, como fio condutor, a defesa da prestação de contas (*accountability*) enquanto principal instrumento de *enforcement* do microssistema regulatório, a fim de assegurar sua efetiva implementação pelos provedores e, em última análise, a proteção da integridade do processo democrático.

1. O ARCABOUÇO NORMATIVO DA RES. TSE N.º 23.610/2024 (ART. 9º-D)

1.1. O MICROSSISTEMA DE REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS

Como destacado anteriormente, o art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 configura um microssistema de regulação das plataformas digitais no contexto eleitoral, ao instituir um conjunto articulado de responsabilidades e instrumentos de controle dirigidos aos provedores de aplicação de internet. Esse dispositivo transcende a lógica meramente sancionatória, impondo uma atuação preventiva, diligente e auditável, voltada à proteção da integridade do processo democrático diante da crescente disseminação de desinformação.

No *caput* do art. 9º, estabelece-se o dever central das plataformas: adotar e divulgar medidas capazes de impedir ou mitigar a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam comprometer a higidez do pleito eleitoral. A norma impõe às plataformas a responsabilidade não apenas de reagir à desinformação, mas de antecipar riscos sistêmicos e implementar mecanismos de mitigação.

Os incisos I e II do art. 9º definem a obrigatoriedade de elaboração de termos de uso e políticas internas de conteúdo compatíveis com as finalidades normativas, bem como a implementação de canais de denúncia eficazes e acessíveis a usuários e instituições públicas e privadas. Tais instrumentos fortalecem a governança corporativa das plataformas, garantindo fluxos claros de recebimento, análise e resposta às denúncias, com registro auditável das medidas corretivas adotadas. A eficácia desses canais é condição essencial para engajar tanto o eleitorado e os atores políticos quanto a comunidade científica, constituindo-se em elemento de fiscalização participativa e controle social.

O inciso III impõe o planejamento e execução de ações corretivas e preventivas, incluindo a melhoria dos sistemas de recomendação de conteúdo, assumindo postura proativa no combate à disseminação de informações manipuladas. Já o inciso IV reforça a exigência de transparência e prestação de contas, determinando a divulgação pública dos resultados dessas medidas. A publicação de relatórios detalhados, com métricas verificáveis sobre alcance, volume de conteúdo removido e contas sancionadas, constitui vetor central de *accountability*, permitindo auditoria independente e controle social robusto.

O inciso V determina que, em anos eleitorais, sejam elaborados relatórios de avaliação de impacto sobre a integridade do processo eleitoral, abrangendo riscos relacionados à violência política de gênero. Esses relatórios devem seguir metodologias reconhecidas, contemplando os riscos sistêmicos relevantes ao contexto brasileiro e assegurando a proporcionalidade e adequação das medidas de mitigação. Por fim, o inciso VI impõe o aperfeiçoamento contínuo das capacidades tecnológicas e operacionais, priorizando ferramentas e funcionalidades capazes de enfrentar ameaças emergentes, incluindo inteligência artificial para identificação de *deepfakes* e comportamentos coordenados inautênticos, bem como capacitação específica de equipes.

Nos parágrafos 1º e 2º, a resolução veda expressamente a comercialização ou disponibilização de serviços de impulsionamento de conteúdos desinformativos e exige a adoção de medidas imediatas e eficazes para cessar o impulsionamento, a monetização e o acesso a conteúdos ilícitos, bem como a apuração interna de fatos e perfis envolvidos, independentemente de ordem judicial. O § 3º assegura a

possibilidade de veiculação de conteúdos corretivos de alcance equivalente à desinformação anterior, enquanto o § 4º reforça que tais providências decorrem do dever de cuidado e da função social das plataformas. O § 5º integra a atuação das plataformas com a fiscalização judicial, prevendo fornecimento de dados complementares quando necessário.

À luz dessas disposições, o art. 9º-D consolida um microssistema regulatório que combina responsabilidade corporativa, atuação preventiva, mecanismos de monitoramento e prestação de contas, articulando medidas corretivas e de transparência. A robustez estrutural do dispositivo, ao delinear um microssistema regulatório articulado, exige, contudo, o desenvolvimento de mecanismos efetivos de *enforcement*, capazes de conferir concretude às obrigações impostas pela Resolução TSE n.º 23.610/2019. Nesse contexto, a prestação de contas emerge como instrumento central de legitimação e efetividade, funcionando como eixo estruturante de um modelo de governança responsiva e transparente.

1.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES: FUNÇÃO SOCIAL E DEVER DE CUIDADO

O art. 9º-D, § 4º, da Resolução TSE n.º 23.610/2019 consagra, de forma expressa, a função social e o dever de cuidado como princípios estruturantes dos termos de uso das plataformas digitais, conferindo-lhes densidade normativa ao vinculá-los a um dever de prevenção voltado a impedir ou mitigar a utilização de seus serviços na prática de ilícitos eleitorais.

No que se refere à função social, o dispositivo retoma o princípio consagrado nos arts. 116, parágrafo único, e 154 da Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), aplicando-o, com as devidas adaptações, aos provedores de aplicação de internet. Essa transposição revela o reconhecimento de que a atuação dessas plataformas transcende o plano meramente econômico, alcançando interesses de inequívoca relevância pública, tais como a integridade do processo eleitoral e a tutela da autodeterminação informacional dos cidadãos que dependem de um ambiente comunicacional livre, plural e transparente[2].

Assim compreendida, a função social prevista no art. 9º-D, § 4º, não se limita a conter condutas potencialmente lesivas, mas orienta a própria conformação da atividade empresarial das plataformas digitais[3]. À luz dos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, do valor social da livre iniciativa, da igualdade substancial e da solidariedade social, impõe-se às empresas do setor o dever de conciliar seus interesses econômicos com a proteção de bens jurídicos de relevância coletiva[4], sobretudo aqueles ligados à preservação da ordem democrática. Em tal perspectiva, a função social não representa mera restrição negativa à liberdade empresarial, mas impõe uma atuação positiva em prol do interesse público, exigindo das plataformas uma conduta ativa e responsável na defesa do regime democrático e da higidez do debate eleitoral.

Como decorrência lógica dessa diretriz, o dever de cuidado emerge como desdobramento da função social, configurando um dever jurídico de prevenção. As plataformas passam a ser obrigadas a adotar medidas diligentes e proporcionais destinadas a impedir ou a atenuar a utilização indevida de seus serviços em práticas contrárias à legislação eleitoral. Trata-se, pois, de um dever que vincula o provedor de aplicação aos valores constitucionais da democracia, da liberdade de expressão responsável e da boa-fé nas relações digitais, exigindo a observância de um padrão de conduta diligente em consonância com as expectativas jurídicas e sociais que recaem sobre agentes de tamanha relevância sistêmica[5].

Mesmo antes da edição da Resolução TSE n.º 23.610/2019, o ordenamento brasileiro já reconhecia — ainda que de modo implícito — a presença de um dever geral de cuidado nas relações contratuais,

---

[2] FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. **A dimensão objetiva do direito fundamental à proteção de dados pessoais: perfilamento e microdirecionamento de propaganda político-eleitoral digital por provedores de aplicação de internet.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. Sobre o conteúdo e alcance do princípio da função social da empresa, cf. FRAZÃO, Ana. **Função social da empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As.** Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 102.

[3] FRAZÃO, Ana. Função social da empresa..., cit., p. 102-103.

[4] TEPEDINO, Gustavo. Notas sobre a função social dos contratos. In: **Temas de direito civil,** t. III. Rio de janeiro: Renovar, 2009, p. 149.

[5] FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

derivado do princípio da boa-fé objetiva (CC, art. 422)[6]. Esse princípio impõe às partes um comportamento leal e cooperativo, gerando deveres anexos, entre os quais se inclui o dever de proteção[7].

A consolidação da jurisprudência que reconhece a relação de consumo entre plataformas digitais e usuários reforçou a dimensão normativa desse dever[8]. O Código de Defesa do Consumidor, ao prever a necessidade de proteção do consumidor frente ao desenvolvimento econômico e tecnológico (art. 4º, III) e ao enunciar como direito básico a efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (art. 6º, VI), confere respaldo explícito à noção de cuidado e prevenção nas relações digitais.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 1.075.412/PE (Tema 995 da Repercussão Geral), conferiu contornos mais nítidos ao dever de cuidado, ao reconhecer a responsabilidade civil de empresa jornalística pela divulgação de entrevista em que se imputava falsamente crime a terceiro. A Corte assentou que a responsabilização somente se configuraria caso houvesse indícios concretos de falsidade à época da publicação e inobservância do dever de verificação diligente. A decisão consolidou a compreensão de que a boa-fé e a diligência preventiva são elementos estruturantes da atuação comunicacional responsável[9].

Sob nítida influência do novo marco normativo introduzido pela Resolução TSE n.º 23.732/2024, o STF reafirmou essa orientação ao julgar os Temas 987 (RE n.º 1.037.396/SP) e 533 (RE n.º 1.057.258/MG), ambos submetidos à repercussão geral. Ainda que ressalvada a inaplicabilidade direta dos precedentes ao domínio eleitoral, a Corte reconheceu a existência de um dever de cuidado reforçado das plataformas digitais em casos de circulação massiva de conteúdos ilícitos graves, como aqueles ligados à prática de atos antidemocráticos, terrorismo ou incitação à discriminação[10].

A doutrina estrangeira também tem enfatizado a natureza proativa desse dever. Lorna Woods e William Perrin sustentam que redes sociais e serviços de mensageria devem exercer responsabilidade antecipatória, mitigando riscos relevantes que possam afetar usuários e a sociedade em seu conjunto[11]. Tal concepção se ancora no princípio da precaução, que busca equilibrar o avanço tecnológico com a prevenção de danos potenciais, impondo às plataformas o ônus de agir sempre que existirem indícios razoáveis de risco, ainda que a materialização do dano não esteja plenamente demonstrada.

Como bem observa Ana Frazão, o conteúdo do dever de cuidado "não pode ser definido em abstrato", devendo ser densificado a partir de critérios como a previsibilidade do risco, a gravidade do dano, a profissionalidade e o porte do agente econômico. Quando o que está em causa é a integridade do processo eleitoral e a preservação do regime democrático, esse dever adquire contornos mais rigorosos e exigentes, manifestando-se de modo essencialmente preventivo. Impõe-se, assim, às plataformas digitais uma atuação diligente e contínua, orientada à prevenção e contenção de danos, mesmo quando estes derivem de conteúdos gerados por terceiros, em conformidade com o compromisso constitucional de tutela da democracia e da confiança pública no ambiente digital[12].

---

[6]FRAZÃO, Ana. **Parecer: dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes.** São Paulo: Instituto Alana, 2021, p. 26. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Parecer-Ana-Frazao.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

[7]MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: critérios para sua aplicação.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 598.

[8]Confira-se, a título exemplificativo: "[...] 1. A exploração comercial da internet sujeita as relações de consumo daí advindas à Lei n.º 8.078/90. 2. O fato de o serviço prestado pelo provedor de serviço de internet ser gratuito não desvirtua a relação de consumo, pois o termo 'mediante remuneração` contido no art. 3º, § 2º, do CDC deve ser interpretado de forma ampla, de modo a incluir o ganho indireto do fornecedor" (STJ, 3ª T., REsp 1.193.764/SP, Rel.ª Min.ª Nancy Andrighi, julg. 14 dez. 2010).

[9]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1075412/PE (Tema 995 da Repercussão Geral). Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Edson Fachin, 29 de novembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775013462>. Acesso em: 19 set. 2025.

[10]INFORMAÇÃO à sociedade: RE 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533): responsabilidade de plataformas digitais por conteúdo de terceiros. Supremo Tribunal Federal, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768SociedadeArt19MCI_vRev.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

[11]WOODS, Lorna; PERRIN, William. **Online harm reduction: a statutory duty of care and regulator.** Carnegie UK Trust, abr. 2019, p. 5. Disponível em: <https://carnegieuk.org/publication/online-harm-reduction-a-statutory-duty-of-care-and-regulator/>. Acesso em: 19 set. 2025.

[12]FRAZÃO, Ana. **Parecer: dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes,** cit., p. 32.

2. A PRESTAÇÃO DE CONTAS COMO MECANISMO DE ENFORCEMENT E FISCALIZAÇÃO

2.1. TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA

O dever de prestação de contas, previsto no art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019, constitui expressão normativa da tensão estrutural que permeia a atuação das plataformas digitais no processo eleitoral, marcada pelo constante embate entre transparência e opacidade. De um lado, as plataformas buscam projetar uma aparência de abertura institucional, mediante a celebração de acordos de cooperação com o Tribunal Superior Eleitoral, a criação de centros de transparência de anúncios e a publicação de relatórios periódicos sobre suas políticas de moderação. De outro, tais iniciativas convivem com zonas persistentes de assimetria informacional, que dificultam a verificação independente da efetividade das medidas anunciadas, frustrando a concretização de uma transparência substantiva.

o que toca ao objeto da obrigação de prestar contas, cumpre destacar que a finalidade do dispositivo não se limita à comprovação formal de cumprimento das exigências normativas. O dever em questão possui natureza material e teleológica, voltada a garantir a eficácia concreta das ações implementadas pelas plataformas digitais. Não se trata, pois, de uma obrigação meramente procedimental, restrita à elaboração de relatórios ou protocolos, mas de uma obrigação de resultado, orientada à contenção efetiva da circulação de conteúdos ilícitos e desinformativos.

Em outras palavras, não basta alegar o cumprimento da resolução — é indispensável demonstrar que as medidas adotadas produziram efeitos verificáveis e mensuráveis sobre o ambiente informacional. Essa interpretação deve iluminar não apenas o art. 9º-D e seus incisos, mas também o conjunto sistemático de deveres estabelecido pela Resolução TSE n.º 23.610/2019, que se estrutura em torno de uma concepção funcional e finalística da transparência.

A norma, portanto, não se satisfaz com a formalidade de políticas declaradas ou com o simples atendimento burocrático de exigências regulatórias. Seu núcleo normativo reside na demonstração empírica da efetividade das ações implementadas, de modo que a prestação de contas se traduza em um verdadeiro instrumento de aferição de impacto. Exige-se, em suma, que a transparência se converta em *accountability* substancial, capaz de evidenciar o papel concreto das plataformas na preservação da integridade informacional e na proteção do processo democrático frente às dinâmicas de desinformação.

2.2. SOBRE QUEM RECAI O DEVER DE PRESTAR CONTAS

A obrigação de prestação de contas prevista no art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 alcança todos os provedores de aplicação que permitam a veiculação de conteúdo político-eleitoral, ainda que não ofereçam serviços de impulsionamento pago.

Embora o dispositivo concentre sua incidência sobre as plataformas que abrigam ou difundem conteúdos de natureza político-eleitoral, o art. 9º-G amplia o horizonte normativo, projetando o compromisso da Justiça Eleitoral com os princípios da publicidade e da responsabilização institucional. O *caput* do referido artigo traduz tal compromisso ao impor ao TSE o dever de transparência ativa, determinando que as decisões judiciais de remoção de conteúdos — notadamente aquelas voltadas a coibir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atentem contra a integridade do processo eleitoral — sejam reunidas em repositório público de acesso livre, apto a conferir visibilidade e controle social às medidas adotadas. De seu turno, o § 2º do mesmo artigo atribui aos provedores de aplicação um conjunto de deveres procedimentais relacionados à execução das ordens judiciais de retirada, de modo a assegurar que o cumprimento da decisão não se reduza a uma atuação meramente mecânica, mas se converta em verdadeiro instrumento de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral e a coletividade.

Nesse contexto, o diálogo normativo entre os arts. 9º-D e 9º-G revela uma concepção substancial de *accountability*, que transcende o plano formal da obediência às determinações judiciais e alcança o campo da efetividade e da legitimidade democrática. O que se exige das plataformas — e, em paralelo, da própria Justiça Eleitoral — é uma postura de transparência responsável, mediante a qual a regulação do espaço digital eleitoral se realize com publicidade, coerência e verificabilidade, reforçando a confiança social nas instituições e no processo eleitoral como um todo.

2.3. A QUEM SE DEVE PRESTAR CONTAS

Embora o art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 estabeleça o dever de transparência e prestação de contas aos provedores de aplicação que permitam a veiculação de conteúdo político-eleitoral, o dispositivo não delimita, com precisão, quem são os destinatários institucionais ou sociais dessas informações. A norma, ao conferir densidade normativa à transparência, deixa em aberto a definição de seus sujeitos passivos, lacuna que desafia a construção de uma hermenêutica sistemática à luz dos valores constitucionais e dos padrões contemporâneos de *accountability* democrática.

Em contraste, a experiência regulatória estrangeira revela a existência de modelos complexos e multiníveis de prestação de contas, que combinam a dimensão institucional — voltada a órgãos reguladores, autoridades governamentais e órgãos de controle — com a dimensão social, destinada ao público em geral, a pesquisadores, jornalistas, organizações da sociedade civil e verificadores de fatos. Esses sistemas partem da premissa de que a transparência não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de legitimação democrática e de controle social difuso sobre o poder informacional das plataformas.

Partindo de uma leitura sistemática e finalística do art. 9º-D, em harmonia com os padrões contemporâneos de responsabilidade e publicidade tanto na esfera pública quanto na privada, e considerando a lógica do microssistema de normas do Direito Eleitoral, é possível afirmar que os principais destinatários do dever de prestação de contas são: (i) a Justiça Eleitoral, em virtude de sua função regulatória e fiscalizatória sobre a propaganda eleitoral; (ii) os partidos políticos, federações, coligações e candidatos, enquanto titulares do direito subjetivo à propaganda e partícipes do processo democrático; e (iii) a sociedade em sentido amplo, que abrange eleitores, usuários das plataformas, pesquisadores, jornalistas e entidades da sociedade civil comprometidas com a integridade do debate público.

Um exemplo paradigmático de prestação de contas voltada aos usuários encontra-se no art. 36, §2º, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, que impõe ao provedor o dever de informar, de forma clara e ostensiva, o motivo da suspensão temporária de conteúdos que violem a legislação eleitoral. Tal exigência visa reforçar a transparência procedimental, prevenir remoções arbitrárias e assegurar a legitimidade da atuação conjunta entre o Estado e as plataformas na regulação do espaço digital. Durante o período de suspensão, deve ser exibida mensagem explícita de que o conteúdo se encontra temporariamente indisponível por violação às normas eleitorais, em conformidade com o art. 57-I, §2º, da Lei n.º 9.504/1997.

Importa sublinhar, ainda, que o dever de prestação de contas não é uniforme, devendo ser graduado conforme a natureza e a eventuais funções institucionais do destinatário. Impõe-se, portanto, uma abordagem diferenciada e proporcional, capaz de assegurar à Justiça Eleitoral o acesso a informações técnicas, auditáveis e verificáveis, indispensáveis à fiscalização e à efetividade da regulação. Paralelamente, as informações dirigidas ao público em geral devem ser apresentadas de modo inteligível e acessível, sem prejuízo da proteção de segredos empresariais e estratégias comerciais legítimas, observando-se os postulados da proporcionalidade, da boa-fé objetiva e da transparência responsável.

2.4. A PRESTAÇÃO DE CONTAS E O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A experiência comparada revela que o princípio da intensidade proporcional constitui vetor estruturante da regulação internacional de plataformas digitais. Ainda que a Resolução TSE n.º 23.610/2019 não estabeleça expressamente uma gradação de deveres pautada por critérios objetivos, a lógica regulatória contemporânea indica que o ônus de prestação de contas deve ser calibrado segundo o grau de influência e o alcance social da plataforma, em observância à ideia de proporcionalidade regulatória.

No contexto europeu, o *Digital Services Act* (DSA) consagra essa diferenciação ao prever regimes mais rigorosos para as plataformas e motores de busca de grande dimensão (*Very Large Online Platforms* – VLOPs e *Very Large Online Search Engines* – VLOSEs), justamente em razão de seu impacto sistêmico sobre a esfera pública. Enquanto a maioria dos intermediários está obrigada à publicação de relatórios anuais de transparência, as VLOPs e VLOSEs devem apresentar relatórios semestrais mais detalhados e realizar, anualmente, avaliações de riscos sistêmicos que compreendam, entre outros, os efeitos sobre o discurso cívico e os processos eleitorais. O marco europeu reforça tal assimetria por meio da exigência de auditorias independentes, da instituição de funções internas de conformidade autônomas e do dever de assegurar acesso a dados para reguladores e pesquisadores qualificados, com vistas à supervisão de riscos de natureza estrutural.

Em linha semelhante, o *Online Safety Act* (OSA), no Reino Unido, adota modelo graduado de regulação, escalonando as obrigações conforme a categoria do provedor. Plataformas classificadas nas Categorias 1, 2A e 2B, em virtude de seu maior alcance e potencial lesivo, submetem-se a deveres intensificados: elaboração e publicação de relatórios anuais sobre conteúdos nocivos e medidas de mitigação; manutenção e revisão contínua de registros de avaliação de riscos, a serem entregues integralmente à OFCOM (a agência reguladora dos serviços de comunicação no Reino Unido); e, no caso das Categorias 1 e 2A, descrição pormenorizada, nos termos de serviço, das políticas de proteção aplicáveis a conteúdos de relevância democrática e jornalística. Trata-se, pois, de regime que privilegia a supervisão contínua e a prestação de contas periódica ex post, preservando a coerência entre o nível de risco e a intensidade do controle.

Nessa perspectiva, entendemos que a adequada interpretação do art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 deve ser orientada pelo princípio da proporcionalidade regulatória. As plataformas de grande porte e elevado alcance — cujo funcionamento repercute de modo sistêmico sobre a integridade informacional e a higidez do processo eleitoral — devem assumir deveres reforçados de transparência e prestação de contas. Tais deveres compreendem, entre outros, a demonstração da eficácia concreta das medidas implementadas, a submissão a auditorias independentes e a elaboração periódica de relatórios detalhados, conformes aos parâmetros de *accountability* delineados pelo direito comparado. Registra-se, por fim, que a definição de critérios para a aplicação diferenciada das obrigações exige amplo debate técnico e institucional no âmbito da competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de garantir proporcionalidade, coerência regulatória e aderência às especificidades do ecossistema digital.

2.5. MOMENTO E PERIODICIDADE DO CUMPRIMENTO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

Outra questão importante diz respeito ao momento em que se deve prestar contas. Uma leitura apressada da Resolução TSE n.º 23.610/2019 poderia sugerir que o dever de prestação de contas previsto no art. 9º-D se restringe ao período de campanha eleitoral. Isso porque art. 3º-C, ao dispor sobre os deveres aplicáveis em período que não seja de campanha eleitoral, apenas menciona as regras relativas à transparência (art. 27-A) e ao uso responsável de tecnologias digitais na veiculação de conteúdo político-eleitoral (arts. 9º-B e 9º-C).

No entanto, uma interpretação sistemática e finalística do texto normativo impõe reconhecer que o dever de prestação de contas não se exaure no período eleitoral, estendendo-se também aos intervalos não abrangidos pela pré-campanha ou pela campanha eleitoral — ainda que, neste último caso, se admita o cumprimento em intensidade modulada, compatível com as especificidades do momento e com a menor exposição do processo democrático a riscos imediatos. Tal compreensão se sustenta pelas razões que se expõem a seguir.

Inicialmente, o princípio da função social e o dever de cuidado projetam-se sobre a atuação contínua dos provedores de aplicação, impondo-lhes obrigações permanentes de proteção da integridade do processo democrático. Instrumentos de notificação, canais de denúncia, medidas corretivas e preventivas, bem como o aprimoramento tecnológico voltado à mitigação de riscos informacionais, não podem ser concebidos como compromissos episódicos, limitados ao interregno eleitoral. Por sua própria natureza, os deveres elencados nos incisos do art. 9º-D exigem planejamento prévio e execução contínua. Mesmo a avaliação de impacto dos serviços sobre a integridade do processo eleitoral — prevista para o ano eleitoral — reclama certa anterioridade, sob pena de esvaziamento de sua finalidade preventiva e de ineficácia das medidas de mitigação.

A adequada leitura do dispositivo deve, ainda, considerar o fenômeno contemporâneo da "campanha permanente"[13], em que a fronteira entre períodos eleitorais e não eleitorais se dilui diante da atuação constante de influenciadores digitais com relevância política e de agentes políticos que se comportam

[13] Sobre a "campanha permanente", cf. TAVARES, Joelmir. Redes sociais e politização antecipam debate eleitoral e criam campanha permanente - Especialistas veem prós e contras na precipitação e dizem que legislação deveria ser menos hipócrita. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/12/redes-sociais-e-politizacao-antecipam-debate-eleitoral-e-criam-campanha-permanente.shtml>. Acesso em: 23 set. 2024; CARDOSO, Nayane Pantoja; OLIVEIRA, Paula Andressa de; MASSUCHIN, Michele Goulart. Campanha permanente e prestação de contas nas redes sociais: uma análise das páginas dos governadores brasileiros no Facebook e das perspectivas de engajamento dos cidadãos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020, p. 1-21; CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: o deputado, o candidato e o presidente. Lumina, Juiz de Fora, vol. 13, n.º 3, p. 135-151, set./dez. 2019; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

como influenciadores. Nesse novo contexto comunicacional, o discurso político-eleitoral não se circunscreve aos marcos formais da campanha, demandando, portanto, que as obrigações de transparência, de prestação de contas e de uso responsável de tecnologias digitais se mantenham de forma ininterrupta.

Além disso, nos períodos não abrangidos pela pré-campanha ou pela campanha eleitoral, deve incidir a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 987 e 533 da Repercussão Geral, que reconheceu a inconstitucionalidade progressiva do art. 19 do Marco Civil da Internet. Conforme o item 11(b) da decisão, impõe-se aos provedores de aplicação com atuação no Brasil a obrigação de manter sede e representante no território nacional, incumbidos de prestar às autoridades competentes informações relativas ao funcionamento do provedor, às regras e procedimentos de moderação de conteúdo, aos mecanismos internos de reclamação, bem como aos relatórios de transparência e de gestão de riscos sistêmicos.

Diante desse quadro normativo e principiológico, o dever de prestação de contas, tal como os deveres de transparência e de uso responsável das tecnologias digitais na veiculação de conteúdo político-eleitoral, deve ser compreendido como obrigação de caráter contínuo. Sua implementação deve ocorrer de modo progressivo e permanente, inclusive nos períodos que antecedem ou sucedem a campanha, assegurando a coerência do sistema regulatório e a efetividade da tutela da integridade informacional e democrática.

2.6. PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE IMPACTO

A elaboração de relatórios de impacto sobre a integridade informacional no contexto eleitoral assume papel central na prestação de contas das plataformas digitais. Esses instrumentos permitem não apenas demonstrar a conformidade com normas eleitorais e de proteção de dados, mas também avaliar, de maneira sistemática, os riscos relacionados à circulação de informações falsas ou manipuladas. Para que tais avaliações sejam efetivas, é imprescindível a definição de parâmetros mínimos que orientem sua estrutura e conteúdo, garantindo que a análise aborde aspectos essenciais como segmentação de públicos, uso de dados pessoais, transparência das mensagens veiculadas e mecanismos de mitigação de riscos à integridade do debate público.

O art. 9º-D, inciso V, da Resolução TSE n.º 23.610/2019 impõe aos provedores de aplicação de internet, em ano eleitoral, a obrigação de elaborar avaliação de impacto relativa à integridade do processo eleitoral, com vistas à implementação de medidas eficazes e proporcionais para mitigação de riscos. Apesar de sua relevância, a norma não delimita parâmetros mínimos nem especifica o período exato do ano eleitoral em que tal avaliação deve ser realizada. Neste ponto, a experiência regulatória internacional oferece indicadores relevantes que podem orientar a operacionalização desse dever.

Na União Europeia, o *Digital Services Act* (DSA) estabelece critérios rigorosos para avaliação de impacto, centrados na identificação e mitigação de riscos sistêmicos. As chamadas *Very Large Online Platforms* (VLOPs) e os provedores denominados *Very Large Online Search Engines* (VLOSEs) devem realizar avaliações anuais abrangentes, contemplando efeitos sobre o discurso cívico, processos eleitorais, direitos fundamentais, segurança pública e difusão de conteúdos ilegais. Os relatórios devem detalhar como os serviços podem contribuir para a materialização de ameaças graves e as medidas proporcionais para mitigá-las, incluindo informações sobre moderação automatizada, indicadores de precisão e taxas de erro. A prestação de contas, assim como o número médio mensal de destinatários ativos, deve ser publicada semestralmente, assegurando supervisão periódica mais frequente.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) adota abordagem dinâmica e preventiva de avaliação de impacto. O padrão mínimo exige a elaboração e conservação de registros escritos de todas as avaliações de risco, abordando níveis de probabilidade e severidade dos danos. É obrigatória a realização e publicação de avaliação de impacto das políticas de segurança em relação à liberdade de expressão e à privacidade dos usuários. A prestação de contas adquire caráter contínuo e proativo: os registros devem ser mantidos e revisados permanentemente; nova avaliação é exigida antes de alterações significativas nos serviços; e cópias integrais devem ser disponibilizadas à OFCOM assim que criadas ou revisadas.

Diante da necessidade de execução prévia para que o instrumento cumpra plenamente sua função preventiva e corretiva, recomenda-se o aprimoramento da redação do art. 9º-D, de modo a detalhar não apenas o momento adequado para a elaboração da avaliação de impacto, mas também a incorporação de parâmetros claros e bem definidos. Tal medida conferiria maior precisão e efetividade ao dever de avaliação de impacto, assegurando que os provedores de aplicação adotem medidas preventivas e proporcionais, em consonância com os padrões internacionais de *accountability* e proteção da integridade do processo eleitoral.

2.7. ACESSIBILIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Outra importante questão que se coloca é como estabelecer parâmetros mínimos que devem orientar o conteúdo e o formato das informações apresentadas no cumprimento do dever de prestação de contas, para assegurar sua utilidade, verificabilidade e compreensão pública.

Como já reiterado à exaustão ao longo deste trabalho, o art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 consagra o dever de prestação de contas das plataformas digitais, visando assegurar a eficácia concreta das medidas adotadas no enfrentamento à desinformação no âmbito do processo eleitoral. Para que tal obrigação cumpra seus objetivos de utilidade, verificabilidade e compreensão pública, é imperioso que o conteúdo e o formato dos relatórios garantam transparência, clareza e precisão. Não obstante, a norma não estabelece parâmetros mínimos acerca do conteúdo dos relatórios de transparência ou de impacto, tampouco especifica o formato em que tais documentos devem ser apresentados. Mais uma vez, a experiência internacional oferece orientações relevantes para o estabelecimento desses parâmetros.

Na União Europeia, o *Digital Services Act* (DSA) define requisitos mínimos de conteúdo e formato para que as informações prestadas pelas plataformas sejam úteis e auditáveis. Assim, VLOPs e VLOSEs devem disponibilizar termos e condições claros, concisos, acessíveis e compatíveis com leitura automatizada, contemplando mecanismos de ressarcimento e reparação. No tocante à moderação de conteúdo, exige-se que a exposição de motivos seja clara e específica para todos os destinatários. Além disso, é obrigatória a divulgação, em linguagem inteligível, dos principais parâmetros dos sistemas de recomendação e das opções de personalização disponíveis. A supervisão externa é complementada por auditorias independentes, cujos relatórios devem ser fundamentados, incluindo recomendações operacionais em caso de constatação de insuficiências.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) estabelece que plataformas user-to-user e motores de busca publiquem, nos termos de serviço ou em declaração equivalente, um resumo acessível das avaliações de risco mais recentes relativas a conteúdos ilegais. Os termos devem ser de fácil acesso, inclusive para públicos vulneráveis, detalhando políticas e procedimentos de tratamento e resolução de reclamações decorrentes da moderação de conteúdo. Quanto à fiscalização externa, a OFCOM e o Secretário de Estado exercem supervisão contínua, podendo a OFCOM exigir que o provedor permita auditorias para verificação do cumprimento das obrigações regulamentares.

2.8. CRITÉRIOS PARA AFERIR A EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE GOVERNANÇA E MITIGAÇÃO INFORMACIONAL

O dever de prestação de contas previsto no art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 impõe às plataformas digitais que veiculem conteúdo político-eleitoral a demonstração da eficácia concreta das medidas de mitigação de riscos informacionais. Entretanto, a norma não estabelece parâmetros objetivos nem indicadores específicos capazes de aferir a efetividade substantiva das medidas de governança, transparência e mitigação de riscos implementadas pelas plataformas, deixando em aberto o critério de mensuração da eficácia de suas políticas. Diante desse cenário, como aferir a efetividade substantiva das medidas de governança, transparência e mitigação de riscos informacionais adotadas pelas plataformas digitais?

No âmbito do *Digital Services Act* (DSA) da União Europeia, a efetividade das medidas de governança das plataformas de grande dimensão (VLOPs e VLOSEs) é aferida por meio de métricas detalhadas sobre seus sistemas de controle. Entre os indicadores adotados destacam-se: moderação própria e uso de ferramentas automatizadas, precisão e taxas de erro dessas ferramentas, bem como transparência procedimental expressa pelo número de reclamações, decisões adotadas, notificações categorizadas e medidas subsequentes. A governança de riscos é avaliada mediante relatórios anuais de avaliação de riscos sistêmicos, contemplando efeitos sobre o discurso cívico e processos eleitorais. Auditorias independentes anuais validam a eficácia das medidas, e, em caso de constatação negativa, os relatórios devem incluir recomendações operacionais detalhadas.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) adota abordagem orientada à supervisão contínua. A efetividade é aferida por métricas que refletem a gestão ativa de riscos, destacando-se o registro escrito e contínuo de todas as avaliações de risco, elaborado em linguagem clara e acessível. Os indicadores contemplam não apenas a incidência de conteúdos prejudiciais, mas também o impacto das medidas de segurança sobre a liberdade de expressão e a privacidade dos usuários, garantindo proporcionalidade.

Para fins de verificação, as plataformas devem manter trilhas de auditoria detalhadas, e o regulador — OFCOM — pode exigir auditorias adicionais ou a designação de especialistas para avaliar o cumprimento das normas, convertendo a prestação de contas em processo ativo de supervisão em tempo real.

Verifica-se, portanto, que aferição da efetividade substantiva das medidas de governança, transparência e mitigação de riscos informacionais deve combinar indicadores quantitativos e qualitativos, contemplando tanto a execução das políticas quanto seu impacto sobre a integridade do processo eleitoral, a liberdade de expressão e a proteção de dados. Neste ponto, a análise comparada demonstra que a efetividade não se limita à existência formal de procedimentos, mas exige mensuração de resultados concretos, validação independente e supervisão contínua, elementos que deveriam servir de referência para o aprimoramento do art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019.

3. CORREGULAÇÃO E ADOÇÃO DE MEDIDAS COMPLEMENTARES DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA

Embora a Resolução TSE n.º 23.610/2019 preveja um dever de cooperação entre as plataformas digitais e a Justiça Eleitoral, não há previsão expressa de mecanismos formais de corregulação. Não obstante, a ausência de disciplina normativa não obstou a celebração de memorandos de entendimento com provedores de aplicação, voltados a orientar ações de enfrentamento à desinformação eleitoral nas Eleições Municipais de 2024. Por meio desses instrumentos, as plataformas signatárias comprometeram-se a adotar medidas céleres para conter a disseminação de informações falsas e a cooperar com o Tribunal Superior Eleitoral no âmbito do Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE)[14].

Essa aproximação institucional entre o Estado e os agentes privados insere-se em um movimento mais amplo de substituição do modelo liberal e unilateral da Administração Pública por formas consensuais de atuação, fundadas no princípio da consensualidade como elemento legitimador do exercício da competência fiscalizatória[15]. A crescente complexidade e o pluralismo das sociedades contemporâneas tornaram insuficientes as teorias monológicas de legitimidade estatal, impondo a necessidade de instrumentos cooperativos e de governança compartilhada entre o poder público e os particulares[16]. Nesse contexto, verifica-se uma tendência à "contratualização" da atividade administrativa — fenômeno que, embora voltado à eficiência e à agilidade, não pode descuidar do risco de desvirtuamento do interesse público, seja pela chamada "fuga para o direito privado", seja pela "captura" das instâncias regulatórias por agentes econômicos poderosos[17].

No plano internacional, o Digital Services Act (DSA) da União Europeia institui um ecossistema de transparência que se complementa explicitamente por meio da corregulação, visando reforçar a efetividade material das obrigações legais. A Comissão Europeia fomenta e facilita a elaboração de códigos de conduta voluntários a nível da União, como o Código de Conduta sobre Desinformação, que define um conjunto de compromissos complementares para mitigar os danos decorrentes da desinformação, garantindo maior transparência, supervisão e responsabilidade por parte dos signatários. Para as plataformas de grande dimensão (VLOPs e VLOSEs), a prestação de contas abrange não apenas as obrigações estabelecidas pelo regulamento, mas também quaisquer compromissos complementares assumidos nos códigos de conduta ou protocolos de crise.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) adota abordagem dinâmica e integrada, vinculando explicitamente medidas complementares ao cumprimento dos deveres estatutários. A OFCOM tem a obrigação

[14]Para o acesso à íntegra dos acordos celebrados entre o CIEDDE e as plataformas digitais, cf.: ACESSE a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024. Tribunal Superior Eleitoral, 7 ago. 2024. Disponível: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>. Acesso em: 28 out. 2025.

[15]Sobre a aplicação do princípio da consensualidade na Administração Pública, cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 49-52; DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório.** Coimbra: Almedina, 1996, p. 113; SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coimbra: Almedina, 2003, p. 40; ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública.** Coimbra: Almedina, 1999, p. 44.

[16]OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, op. cit., p. 51.

[17]Ibidem, p. 10.

de preparar e emitir códigos de prática para os provedores de serviços regulados, detalhando medidas recomendadas para assegurar a observância dos deveres legais. Para reforçar a efetividade, os provedores devem manter registros escritos das medidas implementadas, sobretudo quando estas constem em códigos de conduta e sejam indicadas como meios adequados de cumprimento das obrigações regulatórias. A OFCOM, por sua vez, publica relatórios de transparência baseados nas informações recebidas, incluindo síntese das conclusões, padrões ou tendências observadas, e a identificação de quaisquer medidas consideradas "boa prática da indústria", promovendo a evolução contínua das práticas de governança e transparência e garantindo o reforço material da efetividade normativa.

No caso brasileiro, a Resolução TSE n.º 23.732/2024 impôs novas diretrizes à propaganda eleitoral no ambiente digital. Apesar do caráter arrojado da iniciativa, a experiência de 2024 revelou sua limitada eficácia prática, em razão da excessiva dependência do Tribunal Superior Eleitoral em relação à "boa vontade" das plataformas digitais para implementar medidas concretas de mitigação de riscos informacionais. O episódio envolvendo o Google — que anunciou, em abril de 2024, a suspensão da veiculação de propaganda política no Brasil sob o argumento de dificuldades operacionais —[18] ilustra com clareza a fragilidade desse modelo de cooperação assimétrica.

Além disso, a fiscalização das práticas digitais revela-se particularmente desafiadora. O exercício do poder de polícia eleitoral deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, mas os magistrados frequentemente não dispõem do conhecimento técnico necessário para compreender o funcionamento das plataformas e de seus algoritmos, protegidos por segredos comerciais. Tal cenário evidencia a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de cooperação institucional e de corregulação, de modo a assegurar a efetividade da tutela da integridade informacional sem extrapolar os limites da atuação estatal[19].

A doutrina tem apontado a corregulação como modelo apto a equilibrar a autonomia privada e o controle estatal, permitindo que o Estado supervisione e fiscalize a autorregulação dos particulares, em busca de resultados mais eficazes e legítimos. Nessa linha, afirma-se que, quando desvinculada da supervisão pública, a autorregulação corre o risco de ser capturada pelos próprios agentes econômicos regulados, que a instrumentalizam para fins privados[20].

Não obstante o entusiasmo com o modelo, a adoção indiscriminada de estruturas de autorregulação — como o Comitê de Supervisão da Meta (*Oversight Board*) — pode representar uma nova forma de "fuga para o direito privado", legitimando práticas empresariais autônomas[21] e, em alguns casos, transferindo, de fato, parcelas do poder de polícia a agentes privados[22]. No contexto eleitoral, tal fenômeno é especialmente grave, pois o risco de captura de interesses por grupos econômicos e politicamente influentes ameaça a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a liberdade de formação da vontade do eleitor.

A consolidação de um modelo de corregulação no âmbito da Justiça Eleitoral, portanto, exige cautela e rigor normativo, de modo a garantir que a cooperação entre Estado e plataformas digitais se realize dentro de parâmetros de transparência, proporcionalidade e responsabilidade pública, assegurando que o exercício compartilhado do poder regulatório se mantenha fiel à finalidade constitucional de proteção da integridade do processo democrático. Nesse sentido, as medidas complementares de prestação de contas funcionam como instrumentos de verificação da boa-fé regulatória dos agentes privados, convertendo o dever de cooperação em uma obrigação materialmente aferível. Por meio de relatórios públicos, auditorias independentes e parâmetros objetivos de governança, a corregulação deixa de ser mero pacto de intenções e passa a integrar o núcleo do *enforcement* democrático, transformando a colaboração entre Estado e plataformas em expressão concreta do princípio da publicidade e da responsabilidade administrativa.

---

[18]CAETANO, Guilherme. Google proíbe impulsionamento de conteúdo político para as eleições de 2024 no Brasil. O Globo, 24 de abril de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsionamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 28 out. 2025.

[19]FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

[20]SADDY, André. **Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015, p. 108.

[21]Nesse sentido, cf. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; KELLER, Clara Iglesias, **Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso.** Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 13, n.º 4, 2022, p. 2674-2675.

[22]FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

4. PROPOSTAS NORMATIVAS E OPERACIONAIS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA RESOLUÇÃO TSE N.º 23.610/2019

Para fins eminentemente didáticos, as recomendações sistematizadas nos capítulos anteriores foram organizadas em tópicos, de modo a consolidar as propostas de aperfeiçoamento da Resolução TSE n.º 23.610/2019 no que se refere à prestação de contas como mecanismo de enforcement regulatório.

4.1. RECOMENDAÇÕES NORMATIVAS

i) Estabelecimento de a*ccountability* multinível e granular (intensidade proporcional):

a) Formalizar o princípio da proporcionalidade, estabelecendo obrigações escalonadas. Plataformas de grande porte devem estar sujeitas a exigências mais rigorosas, como a realização de avaliações de risco sistêmico, focadas no processo eleitoral e a submissão a auditorias externas independentes.

b) Disciplinar a granularidade das obrigações de prestação de contas com base em parâmetros objetivos, como o número de usuários ativos no Brasil. As plataformas e mecanismos de busca de grande dimensão devem suportar deveres mais rigorosos, incluindo a submissão a auditorias independentes anuais e relatórios mais frequentes. Neste ponto, reconhece-se que a definição de parâmetros objetivos para a aplicação da referida granularidade requer amplo debate e discussão no âmbito da esfera normativa do Tribunal Superior Eleitoral.

c) Exigir que plataformas e mecanismos de busca de grande dimensão criem uma "função de conformidade" (*compliance*) destacada e independente internamente, cujo chefe preste contas diretamente ao órgão de administração, conforme o modelo do DSA.

ii) Definição de conteúdo mínimo para avaliações de risco e relatórios de transparência:

a) O TSE, em diálogo com os provedores e a sociedade civil, poderia coordenar o desenvolvimento de modelos harmonizados para os relatórios de transparência, facilitando a análise comparativa e a supervisão, como previsto na estrutura de governança do Código de Conduta sobre Desinformação da União Europeia.

b) A Resolução TSE n.º 23.610/2019 deve ser aprimorada para especificar o conteúdo, a periodicidade e o formato dos relatórios de transparência, inspirando-se no detalhamento do DSA e do Código de Conduta sobre Desinformação da UE. Deveria ser explicitada a exigência de dados quantitativos e qualitativos sobre moderação, precisão de sistemas automatizados, recursos humanos alocados e métricas de impacto das políticas.

c) Detalhamento dos parâmetros mínimos para a Avaliação de Impacto sobre a Integridade Eleitoral (Art. 9º-D, V), exigindo que cubram explicitamente a identificação e mitigação de riscos sistêmicos decorrentes dos serviços, incluindo os efeitos negativos reais ou previsíveis no discurso cívico e nos processos eleitorais.

d) Obrigação de que os relatórios incluam métricas específicas sobre o uso de ferramentas automatizadas para moderação, detalhando seus indicadores de precisão e taxas de erro.

e) Inclusão da exigência de avaliação do impacto das medidas de segurança sobre o direito à liberdade de expressão e a privacidade dos usuários antes da implementação de políticas de segurança, em linha com o OSA.

iii) Vigência e Periodicidade Contínua das Obrigações:

a) A redação da Resolução deve deixar claro que o dever de prestação de contas do art. 9º-D, assim como outras obrigações de cuidado, se aplica de forma contínua, superando a dicotomia entre período de campanha e não campanha, em razão do fenômeno da "campanha permanente".

b) Especificar o período de exigência, em ano eleitoral, da avaliação de impacto dos serviços dos provedores de aplicação de internet sobre a integridade do processo eleitoral, a fim de implementar medidas eficazes e proporcionais para mitigar os riscos identificados.

c) Estabelecer a obrigatoriedade de apresentação de relatórios de transparência anuais para todos os provedores e semestrais (ou mensais) para as plataformas de grande dimensão, garantindo fiscalização mais frequente e efetiva.

iv) Ampliação do Dever de Transparência Institucional:

a) Dentro de critérios regulados pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (ou o órgão regulador responsável), este deve publicar relatórios de transparência anuais com base nas informações recebidas dos provedores. Esses relatórios devem incluir um resumo das conclusões, padrões, tendências identificadas e quaisquer medidas consideradas "boa prática da indústria".

v) Empoderamento da comunidade de pesquisa e da sociedade civil:

a) Estabelecer um arcabouço normativo que garanta o acesso de pesquisadores e da sociedade civil a dados das plataformas para o estudo independente da desinformação, em linha com o DSA e o Código de Conduta.

4.2. RECOMENDAÇÕES OPERACIONAIS

i) Fortalecimento dos mecanismos de verificação externa:

a) online de grande dimensão, a expensas próprias, como mecanismo de validação da efetividade substantiva das medidas de mitigação de riscos. Os relatórios de auditoria devem ser fundamentados e, em caso de não conformidade, incluir recomendações operacionais.

b) Implementar a supervisão direta e contínua, exigindo que as plataformas forneçam ao regulador (Justiça Eleitoral) cópias integrais dos registros de avaliações de risco assim que forem criados ou revisados.

ii) Acesso a dados para pesquisadores e sociedade civil:

a) Estabelecer o dever de conceder acesso aos dados das plataformas online de grande dimensão a pesquisadores habilitados para investigações sobre riscos sistêmicos, sob condições que protejam a privacidade e os segredos de negócio.

b) Exigir a publicação de sínteses concisas, facilmente acessíveis e legíveis por máquina dos termos e condições.

c) Garantir a transparência direcionada ao usuário, impondo que, em caso de remoção de conteúdo, o provedor notifique o usuário com a exposição de motivos clara e específica e assegure a oportunidade razoável de contestar a decisão.

iii) Formalização da corregulação e de códigos de prática:

a) Formalizar o incentivo à elaboração de códigos de conduta facultativos (corregulação), seguindo o modelo do DSA, onde a prestação de contas abrange o cumprimento de quaisquer compromissos complementares assumidos voluntariamente.

b) Exigir que os provedores mantenham registros escritos das medidas adotadas que estejam em consonância com os códigos de conduta ou códigos de prática regulatórios, demonstrando a incorporação de boas práticas da indústria.

c) Obrigar as plataformas a manterem trilhas de auditoria detalhadas sobre suas decisões e sistemas de segurança, facilitando a fiscalização *ex post*.

d) O TSE, em parceria com as plataformas digitais, deve viabilizar a criação de portais de transparência para solicitações de acesso a dados e detalhar nos relatórios como os resultados de pesquisas são incorporados em suas políticas.

iv) Adoção de prestação de contas dinâmica:

a) As plataformas devem implementar sistemas de manutenção e atualização contínua de registros sobre avaliações de risco e medidas de mitigação, como no modelo do OSA. Esses registros devem estar à disposição da Justiça Eleitoral para permitir um acompanhamento tempestivo e efetivo, não apenas reativo.

v) Capacitação de verificadores de fatos:

a) Formalizar parcerias institucionais com entidades especializadas, assegurar acesso estruturado a ferramentas, bases de dados e mecanismos de checagem, bem como publicar métricas periódicas sobre o alcance, a eficácia e o impacto das verificações no ecossistema informacional.

vi) Adequação Tecnológica e Algorítmica:

a) Efetuar a adaptação do serviço, incluindo a concepção (*design*), elementos ou funcionamento das interfaces online.

b) Realizar o teste e adaptação de sistemas algorítmicos (incluindo sistemas de recomendação) e correção de critérios, a fim de mitigar a difusão de conteúdos desinformativos.

c) Plataformas de grande alcance ou dimensão devem se esforçar para implantar medidas baseadas em tecnologia, incluindo ferramentas automatizadas ou outros mecanismos, para identificar proativamente conteúdos relacionados à integridade eleitoral.

CONCLUSÃO

A consolidação de um microssistema regulatório voltado à integridade informacional do processo eleitoral brasileiro exige mais do que a mera enunciação de deveres normativos. Impõe-se o desenvolvimento de mecanismos efetivos de *enforcement* capazes de conferir concretude à regulação inaugurada pela Resolução TSE n.º 23.610/2019. Nesse cenário, a prestação de contas emerge como o principal instrumento de legitimação e de efetividade das obrigações impostas às plataformas digitais, funcionando como eixo estruturante de um modelo de governança responsiva e transparente.

Ao assegurar a rastreabilidade das condutas, a verificabilidade das informações e a correção de assimetrias informacionais entre reguladores, plataformas e sociedade civil, a accountability converte-se em verdadeiro mecanismo de tutela da integridade eleitoral. Não se trata, portanto, de um dever meramente declaratório, mas de um procedimento dinâmico de supervisão contínua, mediante o qual se torna possível identificar riscos sistêmicos, aferir a adequação das medidas de mitigação e reorientar práticas institucionais de modo prospectivo.

Para que esse modelo alcance densidade substantiva, é recomendável a incorporação de parâmetros inspirados em experiências estrangeiras consolidadas — como o *Digital Services Act* europeu e o *Online Safety Act* britânico. Tais instrumentos oferecem ao TSE uma base comparada que permite calibrar obrigações conforme a dimensão, a influência e o potencial de risco das plataformas. O recurso a modelos de *benchmarking* multinível e granular confere racionalidade e proporcionalidade ao sistema, ao estabelecer exigências mais rigorosas para as plataformas de grande porte, sem descurar da necessidade de proporcionalidade e viabilidade técnica.

Deve-se esclarecer que o objetivo deste estudo, ao consolidar práticas comparadas, não é propor uma simples transposição legislativa, mas sim delinear uma estratégia de aperfeiçoamento institucional, orientada à construção de um padrão regulatório nacional capaz de se alinhar às melhores práticas internacionais. Trata-se de inserir o microssistema brasileiro num ecossistema global de governança digital, em que a transparência, a auditoria independente, a corregulação e o acesso de pesquisadores e da sociedade civil às informações das plataformas constituem elementos indispensáveis à efetividade do controle público.

A prestação de contas, assim compreendida, converte-se em mecanismo de *enforcement* de natureza normativa e técnica, apto a garantir a coerência, a previsibilidade e a legitimidade do exercício de poder regulatório pela Justiça Eleitoral. A institucionalização de auditorias independentes, relatórios de transparência harmonizados, avaliações de impacto contínuas e funções de conformidade autônomas constitui não apenas um imperativo de boa governança, mas uma salvaguarda democrática contra riscos de opacidade e de *compliance washing*.

Dessa forma, a efetividade do microssistema regulatório brasileiro dependerá de sua capacidade de internalizar mecanismos de accountability contínua, escalonada e multinível, capazes de traduzir o princípio da integridade eleitoral em práticas concretas de supervisão e correção. O desafio, portanto, não se limita à mera regulação das plataformas digitais, mas abrange a necessidade de tornar o próprio sistema mais transparente, verificável e sujeito a um amadurecimento institucional, alinhando-se aos ideais de publicidade, proporcionalidade e racionalidade que estruturam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACESSE a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024. **Tribunal Superior Eleitoral**, 7 ago. 2024. Disponível: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>. Acesso em: 28 out. 2025.

CAETANO, Guilherme. Google proíbe impulsionamento de conteúdo político para as eleições de 2024 no Brasil. **O Globo**, 24 de abril de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsionamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 28 out. 2025.

CARDOSO, Nayane Pantoja; OLIVEIRA, Paula Andressa de; MASSUCHIN, Michele Goulart. **Campanha permanente e prestação de contas nas redes sociais: uma análise das páginas dos governadores brasileiros no Facebook e das perspectivas de engajamento dos cidadãos**. In: ENCONTRO ANUAL DA

ANPOCS, 44., 2020, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. **A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: o deputado, o candidato e o presidente**. Lumina, Juiz de Fora, vol. 13, n.º 3, p. 135-151, set./dez. 2019.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Almedina, 1996.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1999.

FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. **A dimensão objetiva do direito fundamental à proteção de dados pessoais: perfilamento e microdirecionamento de propaganda político-eleitoral digital por provedores de aplicação de internet**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

FRAZÃO, Ana. **Função social da empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

FRAZÃO, Ana. **Parecer: dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes**. São Paulo: Instituto Alana, 2021. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Parecer-Ana-Frazao.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

INFORMAÇÃO à sociedade: RE 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533): responsabilidade de plataformas digitais por conteúdo de terceiros. **Supremo Tribunal Federal**, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768SociedadeArt-19MCI_vRev.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

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, E-book.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: critérios para sua aplicação**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; KELLER, Clara Iglesias, **Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso**. Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 13, n.º 4, 2022.

SADDY, André. **Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

TAVARES, Joelmir. **Redes sociais e politização antecipam debate eleitoral e criam campanha permanente** - Especialistas veem prós e contras na precipitação e dizem que legislação deveria ser menos hipócrita. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/12/redes-sociais-e-politizacao-antecipam-debate-eleitoral-e-criam-campanha-permanente.shtml>. Acesso em: 28 out. 2024.

TEPEDINO, Gustavo. **Notas sobre a função social dos contratos**. In: Temas de direito civil, t. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WOODS, Lorna; PERRIN, William. **Online harm reduction: a statutory duty of care and regulator**. Carnegie UK Trust, abr. 2019, p. 5. Disponível em: <https://carnegieuk.org/publication/online-harm-reduction-a-statutory-duty-of-care-and-regulator/>. Acesso em: 19 set. 2025.

ASTROTURFING COMO ESTRATÉGIA DE PRESSÃO POLÍTICA NAS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS BRASILEIRAS

Astroturfing as a political pressure strategy in Brazilian party conventions

Vou jogar-lhe na janela, hoje à noite, alguns bilhetes de letra diferente,
para que ele pense que são diversos os autores que acordam no exalar o
alto conceito que dele Roma faz.
Shakespeare, Júlio César, Ato I, Cena II

CLÁUDIO LUÍS BRAGA DELL'ORTO

Sobre o autor:

Cláudio Luís Braga dell'Orto. *Mestre em Ciências Penais pela Universidade Cândido Mendes (2000) e graduado em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (1983). Professor adjunto da PUC-Rio e da Universidade Católica de Petrópolis. Atua na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), onde já exerceu funções administrativas e coordena a disciplina de Direito Digital. Foi Diretor da Escola Nacional da Magistratura da AMB e integrou o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, exercendo a vice-presidência e corregedoria regional e a presidência. Pesquisa temas relacionados ao Direito Penal, Estado Democrático de Direito, direitos humanos e limites ao poder incriminador, com foco na reserva legal e na eficiência do sistema de justiça.*

RESUMO

O texto analisa o uso do *astroturfing* como estratégia de manipulação política nas convenções partidárias brasileiras. Essa prática simula apoio popular por meio de ferramentas digitais, influenciando a escolha de candidatos com base em métricas artificiais. Pré-candidatos utilizam o *astroturfing* para pressionar dirigentes partidários, criando uma falsa percepção de legitimidade. As redes sociais, com seus algoritmos e perfis automatizados, potencializam essa dinâmica. A legislação eleitoral brasileira ainda carece de mecanismos eficazes para combater essa prática, que representa uma ameaça à autenticidade do processo democrático. Estudos de casos nacionais e internacionais ilustram os impactos do *astroturfing* na formação da opinião pública. O texto defende maior regulação, transparência e educação midiática para preservar a integridade eleitoral.

Palavras-chave: Astroturfing; Convenções partidárias; Manipulação digital; Pré-candidaturas; Democracia representativa; Redes sociais.

ABSTRACT

The text analyzes the use of astroturfing as a political manipulation strategy in Brazilian party conventions. This practice simulates popular support through digital tools, influencing candidate selection based on artificial metrics. Pre-candidates use astroturfing to pressure party leaders by creating a false perception of legitimacy. Social media platforms, with their algorithms and automated profiles, amplify this dynamic. Brazilian electoral legislation still lacks effective mechanisms to combat this practice, which threatens the authenticity of democratic processes. Case studies from Brazil and abroad illustrate the impact of astroturfing on public opinion formation. The text advocates for stronger regulation, transparency, and media literacy to preserve electoral integrity.

Keywords: Astroturfing; Partyconventions; Digitalmanipulation; Pre-candidacies; Representativedemocracy; Social media

INTRODUÇÃO

As transformações tecnológicas são irreversíveis. A consolidação dos processos evolutivos do *homo sapiens* marcam sua passagem pelo planeta. Da roda à computação quântica, o conhecimento acumulado no processo cultural racional por gerações nos trouxe à contemporaneidade. A revolução industrial do século XVIII, consolidada na ideia do homem-máquina, capaz de multiplicar sua força física e seu tempo de trabalho, permitiu a quarta revolução industrial em que a própria racionalidade pode ser desempenhada por máquinas pré-treinadas com eficiência e velocidade superior ao cérebro humano. O uso da inteligência artificial generativa permite a construção de um universo habitado exclusivamente pela racionalidade, onde realidades binárias são construídas de forma a simular situações que parecem reais aos sentidos humanos. O mundo digital essencialmente abstrato é racionalmente concreto. Informações, imagens, sons, textos, tudo pode ser codificado em dígitos e as conexões neurais as levarão diretamente aos nossos cérebros. Esse meta-universo ou metaverso totalmente binário estará cada vez mais presente no cotidiano e influirá nas tomadas de decisões sobre questões cruciais da humanidade.

Se o século XVIII foi descrito como o "século das máquinas" e se a fascinação pelas máquinas produziu, em 1748, o tratado L'Homme machine ('O Homem-Máquina') de Julien Offray de La Mettrie (1709-1751), apresentando a visão dos mundos físicos e biológicos igualmente explicáveis por princípios mecanicistas, o século XXI se consolida como o século da inteligência artificial, dos algoritmos e da *realidade-abstrata*, puramente racional mediada por máquinas cada vez mais eficientes.

A crescente digitalização da política tem ampliado o uso de estratégias de manipulação da opinião pública, entre elas o *astroturfing*, que se caracteriza pela simulação de apoio popular por meio de ferramentas tecnológicas. Segundo Rezende (2021), essa prática representa uma forma de violência simbólica, pois distorce o debate democrático ao mascarar interesses particulares sob a aparência de consenso coletivo.

No contexto brasileiro, o uso do *astroturfing* tem se intensificado, especialmente em períodos pré-eleitorais, como forma de influenciar a percepção pública e interna dos partidos políticos (Matos & Persigo, 2022). Em um cenário político cada vez mais influenciado pelas dinâmicas digitais, compreender como práticas artificiais de mobilização são utilizadas por pré-candidatos para demonstrar força política torna-se essencial.

Astroturfing é um termo que se refere à criação de uma falsa impressão de apoio popular, geralmente por meio de campanhas organizadas que simulam manifestações espontâneas. A origem do termo remete ao uso de grama sintética (AstroTurf), em contraste com movimentos de base genuínos (grassroots).

Heitor Pinheiro Rezende, afirma:

> O termo é proveniente da palavra Astroturf, marca de empresa norte-americana fundada em 1964, na cidade de Dalton, no estado da Georgia, que produz grama sintética para estádios de futebol. Segundo as autoras, o povo anglo-saxônico considera a articulação conjunta de grupos sociais como movimentos de raiz ou grassroots movements, logo o movimento Astroturfing refere-se a um movimento de raiz falso. O termo lexical no campo político estadunidense foi criado em 1985, pelo então senador do estado do Texas Lloyd Bentsen, do Partido Democrata, político este que utilizou a palavra para referenciar a pressão que recebia das empresas do setor de seguros de vida, que lhe direcionavam cartas pelo correio, com apelos para favorecer os interesses da área no Congresso e na mídia. (RUSSAKOFF; SWARDSON, 1985).

1. *ASTROTURFING* NO CENÁRIO POLÍTICO

O *astroturfing* se insere em uma lógica de guerra informacional, na qual *memes*, *hashtags* e campanhas coordenadas são utilizados para construir narrativas artificiais de apoio. O *astroturfing* atua como um fluxo informativo paralelo, que contorna os canais tradicionais de comunicação política e se infiltra nas redes sociais com o objetivo de manipular a percepção de legitimidade. (Batista, 2022)

Historicamente, o *astroturfing* tem sido utilizado em campanhas publicitárias e políticas para influenciar a opinião pública. Com o advento das redes sociais, essa prática ganhou novas dimensões, permitindo a disseminação rápida e massiva de mensagens. O uso do *astroturfing* tem se intensificado, especialmente em períodos pré-eleitorais, onde a percepção de apoio popular pode ser decisiva para a viabilidade de uma candidatura.

2. O PAPEL DAS REDES SOCIAIS E DA TECNOLOGIA

As plataformas digitais oferecem terreno fértil para o *astroturfing,* pois permitem a criação de redes de desinformação com grande alcance. O uso de perfis automatizados e influenciadores pagos criam uma falsa sensação de engajamento orgânico. Além disso, algoritmos de recomendação amplificam conteúdos polarizadores, favorecendo a 'viralização' de campanhas artificiais, reforçando bolhas de opinião e dificultando a identificação de campanhas artificiais. Ferramentas como bots, perfis falsos e influenciadores pagos são frequentemente utilizadas para amplificar mensagens e criar a ilusão de apoio popular.

Sónia Sofia de Lima Fernandes afirma:

> As redes sociais e sua utilização por parte dos políticos tornaram a personalização e comunicação política em geral e das campanhas eleitorais em particular um processo mais facilitado. Assim sendo, as redes sociais ao mesmo tempo que fornecem canais de comunicação unidirecionais, permitem a comunicação multidirecional dentro de uma rede de cidadãos. Para além disso, as redes sociais vieram permitir aos candidatos políticos um maior controlo acerca das mensagens e do seu conteúdo em si, bem como o ritmo de distribuição das mesmas, não estando apenas limitados aos meios de comunicação tradicionais (Graham et al. 2010).

3. PRÉ-CANDIDATURAS E A LÓGICA DA PRESSÃO INTERNA

Batista (2022) aponta que o *astroturfing* é utilizado por pré-candidatos como uma forma de demonstrar força política antes mesmo do início oficial das campanhas, criando uma pressão simbólica sobre os dirigentes partidários. Essa prática visa influenciar a lógica interna dos partidos, que muitas vezes priorizam candidatos com maior visibilidade digital, mesmo que essa visibilidade seja fabricada (Matos & Persigo, 2022). Os líderes dos partidos são induzidos a apoiarem suas candidaturas durante as convenções, sob o argumento de que possuem maior aceitação junto ao eleitorado.

4. PARTIDOS POLÍTICOS E A OBRIGATORIEDADE DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA PARA CANDIDATURAS NO BRASIL

A estrutura político-eleitoral brasileira está firmemente alicerçada na atuação dos partidos políticos como instrumentos essenciais à democracia representativa. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, reconhece os partidos como pessoas jurídicas de direito privado, com liberdade para criação, organização e funcionamento, desde que respeitados os princípios democráticos e os direitos fundamentais.

A Lei nº 9.096/1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, regulamenta esse dispositivo constitucional, estabelecendo que apenas partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) podem participar do processo eleitoral, acessar recursos do Fundo Partidário e usufruir de tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. O artigo 7º da referida lei exige que o partido comprove caráter nacional e apoiamento mínimo de eleitores para obter registro definitivo.

No que tange à candidatura, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) reforça a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade. O artigo 9º dispõe que o candidato deve estar filiado a um partido político pelo menos seis meses antes da eleição. Além disso, o artigo 11, § 1º, inciso I, exige que o candidato seja escolhido em convenção partidária, e o § 14, incluído pela Lei nº 13.488/2017, veda expressamente a candidatura avulsa, mesmo que o requerente seja filiado a um partido político. As resoluções do TSE que são editadas com força normativa para os períodos eleitorais também consolidam esse entendimento, estabelecendo que apenas partidos políticos e federações devidamente registrados podem apresentar candidatos, e que a escolha deve ocorrer em convenção partidária realizada dentro do prazo legal.

A jurisprudência exige filiação partidária válida e tempestiva reforçando o controle normativo e dos partidos políticos sobre o processo de escolha dos candidatos aptos ao escrutínio popular:

> [...] Eleições 2024. Requerimento de registro de candidatura. Indeferimento. [...] **ausência de filiação partidária válida e tempestiva**, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição do Brasil e do art. 9º da Lei n. 9.504/1997. [...] 3. Não há omissão ou contradição no acórdão embargado, pois ficou expressamente consignado que a embargante apresentou documentação produzida, exclusiva-

> mente, de maneira unilateral a fim de comprovar sua filiação partidária, o que não atende as exigências normativas. Além disso, ficou assentado que **em sede de processo de registro de candidatura é inviável discussão sobre a regularização de filiação partidária, que deve ocorrer em procedimento próprio**, conforme previsto no art. 19, § 2º, da Lei n. 9.096/1995, e precedentes desta Corte Superior. [...].
>
> *(Ac. de 13/2/2025 nos ED-AgR-REspEl n. 060025321, rel. Min. André Ramos Tavares.)*

A jurisprudência do TSE é pacífica quanto à inadmissibilidade de candidaturas avulsas. Em diversos julgados, como o Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68 e o Mandado de Segurança nº 26.603, o Tribunal reafirmou que a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade, conforme o artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. O tribunal reforçou a tese de que as candidaturas devem ser objeto da escolha das convenções dos partidos políticos sendo incabível a invocação do princípio da convencionalidade para buscar o registro de candidatura avulsa. O controle de convencionalidade verifica a compatibilidade das normas internas com tratados internacionais de direitos humanos, especialmente aqueles ratificados pelo próprio país. Busca-se, assim, garantir que o ordenamento jurídico nacional esteja em consonância com os compromissos assumidos internacionalmente. Neste particular, o tribunal superior concluiu que não viola a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) a exigência normativa interna da condição de elegibilidade de filiação partidária válida e tempestiva.

> ELEIÇÕES 2024. AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. NEGADO PROVIMENTO.1. Agravo interno interposto por pretensos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito de São Paulo/SP nas Eleições 2024 contra decisão singular que indeferiu a inicial e negou seguimento a Mandado de Segurança impetrado em desfavor do Tribunal Superior Eleitoral, competente para a prática do ato em tese violador do direito dos agravantes de obter senha para acesso ao Sistema de Candidaturas - Modulo Externo (CANDex).2. A pretensão não possui amparo no sistema legal brasileiro, pois, na linha da interpretação dada pelo STF à Constituição Federal, **no Brasil não há candidatura avulsa e o requerimento de registro deverá estar instruído com a ata da convenção partidária, na qual houve a escolha do nome do filiado para determinado cargo eletivo**.3. Agravo interno a que se nega provimento.
>
> Agravo Regimental em Mandado de Segurança Cível nº061315660, Acórdão, Relator(a) Min. Isabel Gallotti, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 29/10/2024.
>
> ELEIÇÕES 2022. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). CARGOS DE PRESIDENTE E DE VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CANDIDATURAS AVULSAS. INDEFERIMENTO.1. A Lei nº 13.488/2017, ao introduzir o § 14 no art. 11 da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual "é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária", disciplinou expressamente a questão da candidatura avulsa, vedando-as.2. A pendência de julgamento no STF do ARE nº 1.054.490 QO/RJ não atrai, por si só, a aplicação do art. 16-A da Lei das Eleições.3. **A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) não pode ser invocada para afastar a exigência de filiação partidária e escolha em convenção para registro de candidatura**.4. Pedido de registro de candidatura (...) indeferido. Petição Cível nº060077066, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 02/09/2022.

Contudo, a discussão sobre candidaturas avulsas ganhou novo fôlego com o Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ, admitido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O caso envolve dois cidadãos que pleitearam

o direito de se candidatar sem vínculo partidário nas eleições municipais de 2016. Embora o pedido tenha sido indeferido pelo TSE e pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o STF reconheceu a repercussão geral da matéria, abrindo espaço para uma possível mudança jurisprudencial e constitucional.

Iniciado o julgamento virtual, o processo foi destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator). (Plenário, Sessão Virtual de 30.5.2025 a 6.6.2025) e em 15/08/2025 houve pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

A eventual admissão de candidaturas avulsas implicaria revisão profunda do sistema eleitoral brasileiro, com impactos na governabilidade, na representatividade e na estrutura partidária. Propostas de Emenda Constitucional (PECs), como a PEC nº 06/2015, arquivada definitivamente em 22/12/2022, tramitaram no Congresso Nacional com o objetivo de permitir tais candidaturas, desde que apoiadas por um percentual mínimo de eleitores da circunscrição.

Portanto, até que haja alteração constitucional ou decisão vinculante do STF em sentido contrário, permanece vigente a exigência de filiação partidária como requisito indispensável para o exercício do direito de candidatura no Brasil.

5. CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS E O PROCESSO DE ESCOLHA

As convenções partidárias, embora regulamentadas pela legislação eleitoral, são permeadas por dinâmicas informais de poder. O *astroturfing*, ao criar uma percepção inflada de apoio, pode alterar significativamente o processo decisório (Rezende, 2021).Essa prática compromete a autonomia dos partidos ao induzir escolhas baseadas em métricas artificiais de popularidade.

As convenções partidárias são momentos decisivos no processo eleitoral brasileiro, pois é nelas que os partidos escolhem oficialmente seus candidatos. A influência de uma suposta popularidade pode ser determinante nessas decisões favorecendo candidatos que investem em estratégias artificiais ao invés de realizarem articulações políticas legítimas.Principalmente se considerarmos que muitas vezes as convenções se destinam a homologar decisões das direções partidárias que podem estar iludidas por popularidade artificial de pré-candidatos ou estimulando essas práticas.

Jessé Souza afirma:

> As convenções podem ser comparadas como uma eleição interna das siglas partidárias em que os filiados desses partidos escolhem, por meio de votação individual, quem serão os candidatos. Mas muitos nem sabem disso e essa eleição geralmente nem ocorre de forma aberta e clara, resumindo-se a uma lista previamente elaborada e acertada entre os caciques políticos para que as pessoas filiadas a assinem, sem muitos nem saberem para quê.
>
> Logo, as convenções são tratadas como comícios em que os cabos eleitorais ali presentes estão apenas para aplaudir seus candidatos, na promessa de que serão remunerados para trabalhar durante a campanha eleitoral. Ou pensando na chamada boca de urna, que é a compra/venda de voto às vésperas da votação, na feira-livre eleitoral aceita por uma boa parcela dos eleitores sob a conivência de todos.
>
> A encenação na convenção partidária é tão evidente que os candidatos que terão seus nomes abonados nem se preocupam em falar de suas propostas e ideias, e limitam-se a bajular os caciques de suas siglas e as autoridades que estão ali para prestar apoio partidário. E tudo se transforma em um circo eleitoral de discursos seguidos de gritos, aplausos e bandeiradas.
>
> Está tudo dentro do jogo democrático, mas em termos de consciência política há uma verdadeira aberração em que historicamente os partidos decidem entre quatro paredes, entre conchavos e jantares, restando ao povo ser cooptado para ir aplaudir e gritar durante a convenção para abonar o que os donos da política já decidiram. E assim se faz a política brasileira.

6. IMPLICAÇÕES ÉTICAS E JURÍDICAS

Do ponto de vista ético, o astroturfing representa uma ameaça à autenticidade do debate público. Rezende (2021) classifica essa prática como uma forma de violência simbólica que mina a confiança nas instituições democráticas e levanta sérias preocupações ao comprometer a seriedade, veracidade e transparência do processo eleitoral. Ele manipula a opinião pública e enfraquece a confiança nas instituições democráticas.

Juridicamente, Batista (2022) destaca que a legislação brasileira ainda carece de mecanismos eficazes para identificar e punir o uso de *astroturfing*, especialmente quando disfarçado de engajamento espontâneo nas redes sociais.

7. ESTUDOS DE CASOS E EVIDÊNCIAS

Tânia Teixeira Pinto, no artigo "A batalha das narrativas: lições do caso Lively versus Baldoni na formação da opinião pública na era digital" afirma:

> Após assistir ao documentário "Lively vs Baldoni: Escândalo em Hollywood", disponível no Brasil pela HBO Max desde 26 de julho de 2025, fica impossível não refletir sobre como se formam hoje as opiniões sobre artistas e celebridades. O filme reconstrói um conflito que extrapola os limites de um set de filmagem e expõe algo maior: a guerra invisível das narrativas digitais. (...) Padrão recorrente em campanhas de *astroturfing*: articuladores criam discussões em fóruns, mobilizam influenciadores e perfis falsos e amplificam conteúdos negativos até que esses temas sejam repercutidos pela imprensa como se fossem manifestações espontâneas. Essa lógica foi vista em diversos casos. Em 2013, por exemplo, a Samsung foi multada pela Comissão de Comércio de Taiwan após pagar estudantes para publicar cerca de 4 000 comentários falsos atacando o smartphone HTC One e elogiando aparelhos da própria marca; a prática resultou em multa de US$ 340 000. Já nas eleições alemãs de fevereiro de 2025, uma análise da plataforma Visibrain detectou uma operação coordenada em que 33 000 contas extremamente ativas e outras 6 398 contas que postavam mais de 100 mensagens por dia disseminavam mensagens alinhadas ao partido AfD (Alternativa para a Alemanha é um partido político alemão populista de extrema-direita) e a perfis como o de Elon Musk. Esses números fugiam completamente do comportamento de usuários comuns e foram interpretados como indício de *astroturfing* destinado a influenciar o debate eleitoral. Esses exemplos ilustram como esse tipo de campanha cria uma falsa impressão de apoio ou rejeição e reforçam a necessidade de olhar criticamente para narrativas que se espalham de forma súbita nas redes sociais.

Batista (2022) analisa casos em que o *astroturfing* foi utilizado para manipular o fluxo informativo durante pré-campanhas, influenciando diretamente a escolha de candidatos em convenções partidárias.

Matos e Persigo (2022) também relatam episódios em que métricas infladas de engajamento digital foram utilizadas como argumento para legitimar candidaturas internas.

Diversos casos, tanto reais quanto hipotéticos, ilustram o uso do *astroturfing* em pré-campanhas. Em alguns episódios, candidatos conseguiram mobilizar dirigentes partidários com base em métricas infladas de engajamento nas redes sociais.Esses exemplos demonstram como a percepção de apoio pode ser manipulada e utilizada como moeda de troca nas negociações internas dos partidos.

Sobre as técnicas utilizadas no *astroturfing* encontramos os seguintes registros:

> O uso de uma ou mais organizações de fachada é uma técnica de *astroturfing*. Tipicamente, esses grupos se apresentam como se fossem de interesse público, embora estejam na realidade trabalhando em nome de um patrocinador político ou corporativo. Eles podem se opor a legislações e ao consenso científico – que estejam prejudicando os negócios do patrocinador – ao enfatizarem pontos de

vistas minoritários, instilando dúvidas e publicando reivindicações de especialistas patrocinados por empresas. *Blogs falsos* também podem ser criados para parecer que foram escritos por consumidores, quando na verdade são controlados por interesses políticos ou comerciais. Alguns movimentos políticos têm fornecido incentivos para que membros do público enviem mensagens para o editor de seus jornais locais, geralmente utilizando um modelo já preparado para "copiar e colar", que é publicado em dezenas de veículos.

Outra técnica se dá por meio da utilização de *sockpuppets*, na qual uma única pessoa cria múltiplas identidades online para simular um amplo apoio popular. Sob identidades falsas, os *sockpuppets* podem postar resenhas positivas sobre um produto, atacar participantes que critiquem a organização, ou postar resenhas e comentários negativos sobre concorrentes. Empresas de *astroturfing* têm a possibilidade de pagar os seus funcionários baseando-se no número de postagens que eles fazem e que não sejam sinalizadas por moderadores. O software de gerenciamento de perfis também pode ser usado. Assim, cada comentarista pago é capaz de controlar de cinco até setenta perfis online convincentes, sem deixar seus operadores confusos.

Empresas farmacêuticas podem patrocinar grupos de apoio ao paciente e, simultaneamente, persuadi-los a ajudarem a comercializar os seus produtos. Blogueiros que recebem produtos grátis, viagens pagas ou outras acomodações também podem caracterizar *astroturfing*, caso esses presentes não forem revelados ao leitor. Analistas também podem ser praticantes dessa atividade, pois eles muitas vezes ocultam seus próprios clientes sem divulgar as suas conexões financeiras.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Astroturfing#:~:text=O%20an%C3%BAncio%20foi%20projetado%20para,%C3%A9%20um%20caso%20de%20astroturfing.

8. RISCOS À LEGITIMIDADE DO PROCESSO ELEITORAL

O *astroturfing* compromete a formação da vontade popular ao substituir o debate público por campanhas artificiais de convencimento. Esse fenômeno contribui para o descrédito das instituições e para o aumento da polarização política.

O uso indiscriminado do a*stroturfing* representa um risco à legitimidade do processo eleitoral, pois interfere na livre formação da vontade popular. Ele pode levar à escolha de candidatos com base em popularidade fabricada, em detrimento de propostas e trajetórias políticas consistentes. Além disso, contribui para o descrédito das instituições e para o aumento da polarização política.

9. PROPOSTAS DE REGULAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Matos e Persigo (2022) propõem a criação de mecanismos de auditoria digital que permitam identificar campanhas de *astroturfing* e responsabilizar seus autores. Batista (2022) sugere que a Justiça Eleitoral desenvolva protocolos específicos para monitorar o uso de bots e perfis falsos durante o período pré-eleitoral.

Para mitigar os efeitos do *astroturfing*, é necessário fortalecer os mecanismos de regulação e transparência. Isso inclui a exigência de identificação de conteúdos patrocinados, a responsabilização de plataformas digitais e a fiscalização mais rigorosa por parte da Justiça Eleitoral. A sociedade civil também desempenha um papel fundamental na denúncia e no combate a essas práticas, promovendo a educação midiática e o engajamento cívico.

Majoritariamente as legislações se incumbem de proibir técnicas de *astroturfing* nas relações de consumo. No Brasil, a Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor – incrimina a publicidade abusiva ou enganosa. (arts. 37, 67 e 68).

No âmbito eleitoral, a Resolução TSE nº 23.732, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2024, definiu minuciosamente regras para a propaganda eleitoral, inclusive através do uso das ferramentas tecnológicas mais modernas. Houve preocupação com o período da pré-campanha de filiados aos partidos políticos que pretendam submeter suas candidaturas ao crivo das convenções partidárias nos seguintes termos:

> Art. 3º-B. O impulsionamento pago de conteúdo político-eleitoral relacionado aos atos previstos no caput e nos incisos do art. 3º desta Resolução somente é permitido durante a **pré-campanha** quando cumpridos cumulativamente os seguintes requisitos:
>
> I - o serviço seja contratado por partido político ou pela pessoa natural que pretenda se candidatar diretamente com o provedor de aplicação;
>
> II - não haja pedido explícito de voto;
>
> III - os gastos sejam moderados, proporcionais e transparentes;
>
> IV - sejam observadas as regras aplicáveis ao impulsionamento durante a campanha." (NR)
>
> "Art. 3º-C. A veiculação de conteúdo político-eleitoral **em período que não seja o de campanha eleitoral** se sujeita às regras de transparência previstas no art. 27-A desta Resolução e de uso de tecnologias digitais previstas nos arts. 9º-B, caput e parágrafos, e 9º-C desta Resolução, que deverão ser cumpridas, no que lhes couber, pelos provedores de aplicação e pelas pessoas e entidades responsáveis pela criação e divulgação do conteúdo. (NR)

Entretanto, o uso de ferramentas para a criação de uma falsa popularidade que possa ter reflexos políticos continua dependendo de uma regulamentação que ultrapassa os limites do poder normativo da Justiça Eleitoral e se insere no complexo debate sobre a liberdade de expressão e a formação da opinião pública.

CONCLUSÃO

Torna-se evidente a necessidade de regulamentação mais rigorosa e de maior conscientização pública sobre os riscos do *astroturfing*. A integridade do processo eleitoral depende da autenticidade das manifestações políticas. O combate ao astroturfing deve ser uma prioridade para preservar a legitimidade democrática e a confiança nas instituições.

O *astroturfing*, embora não seja uma prática nova, como prova Shakespeare, ganhou novas formas e impactos com a digitalização da política. Seu uso por pré-candidatos como estratégia de pressão nas convenções partidárias representa um desafio à democracia representativa. É fundamental que o sistema político e a sociedade estejam atentos a essas dinâmicas, buscando formas de garantir a autenticidade do processo eleitoral e a integridade das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, S. **A comunicação política na campanha para as eleições autárquicas de 2013 e 2017: o caso de Guimarães**. pdf—Universidade do Minho: [s.n.].

GIOVANELLI, L. **O fenômeno do astroturfing segundo líderes de opinião das relações públicas brasileiras.**pdf—UFSM: [s.n.]. GIOVANELLI, Letícia. Relações Públicas e Astroturfing na perspectiva relacional. Disponível em: GOMES, W. Transformações da política na era da comunicação de massa. [s.l.] Pia Sociedade de São Paulo - Editora Paulus, 2014.

GOMES, W. **Internet e a participação política em sociedades democráticas**. Disponível em: LEVY, C. A máquina oculta de propaganda do iFood. Disponível em: . KOVIC, M. et al. Digital astroturfing in politics: Definition, typology, and countermeasures. Studies in Communication Sciences, v. 18, n. 1, p. 69–8569–85, 14 nov. 2018.

PERSIGO, Patricia Milano e MATOS, Renata Mattana **Reflexões sobre o Astroturfing e as eleições de 2022** - Renata Mattana de Matos. .docx

REZENDE, Heitor Pinheiro. **Astroturfing e a violência dos memes na Política do Brasil** https://bibliotecadigital.tse.jus.br/server/api/core/bitstreams/12f49b67-7a51-4e8c-9514-689ed76202e7/content

SILVA, Daniel Reis. **O astroturfing como um processo comunicativo: a manifestação de um público simulado, a mobilização de públicos e as lógicas de influência na opinião pública**. 2013. 204 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: Acesso em: 12 abr. 2023. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:

WOLTON, Dominique. **Uma teoria política da comunicação**. Paulus: Revista de Comunicação da FAPCOM, [S.L.], v. 6, n. 11, p. 1-11, 16 set. 2022. Semanal. Disponível em: https://fapcom.edu.br/revista/index.php/revista-paulus/article/view/608. Acesso em: 28 jan. 2023.

GOMES, Leandro Souza dos Santos **A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo STF: uma análise a partir do RE 1.238.853**/RJ disponível em 202007291648_arq_157675.pdf consulta em 19.08.2025

PINTO, Tânia Teixeira **"A batalha das narrativas: lições do caso Lively versus Baldoni na formação da opinião pública na era digital"** https://ufsm.br/r-880-497

REIS, Felipe dos Santos, COSTA, Cleverson Paulo Santana **CANDIDATURA AVULSA: A VIABILIDADE JURÍDICA NO BRASIL**

SOUZA, **Jessé Convenções partidárias e o jogo do poder entre os que dão as ordens e os que aplaudem** - Folha BV.

ALGOCRACIA: O IMPACTO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PROCESSO ELEITORAL

Algocracy: the Impact of Artificial Intelligence on the Electoral Process

VÂNIA SICILIANO AIETA

Sobre o autor:

Vânia Siciliano Aieta. *Advogada e consultora especializada em Direito Eleitoral. Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, com estágio de pós-doutorado pela Universidade de Santiago de Compostela - Espanha e pela PUC-Rio. Mestre em Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado pela PUC-Rio. MBA - Master in Lobbying , Corruzione ed Etica Pubblica pela Unitelma Sapienza di Roma. Especialização em Direito Eleitoral pelo CEPED-UERJ. Graduação em Direito pela UERJ e em História pela UVA. Professora do PPGD da Faculdade de Direito da UERJ. Professora convidada na Universidade de Salamanca. Visiting Scholar na Universitá La Sapienza, Roma, Itália e Visiting Researcher na Universidade de Santiago de Compostela e em Las Palmas de Gran Canaria, Espanha, onde foi pesquisadora com bolsa ERASMUS. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral do IAB. Vice-Presidente do Fórum de Direito Eleitoral e Político da EMERJ. Coordenadora Geral da ABRADEP (biênio 2023-2025). Membro da IBRADE e da ABRADEP.*

RESUMO

As normas eleitorais brasileiras, notadamente a Resolução 23.732/2024, promoveram consideráveis alterações na Resolução 23.610/2019. Entre outras questões desse tema novo e tão instigante, a INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL nas eleições se destaca como uma preocupação que a sociedade precisa ter no combate à desinformação, pois tal mazela pode ficar sensivelmente agravada com essa nova e potente ferramenta.

Palavras-chave: Eleições – grandes plataformas – desinformação – inteligência artificial – algocracia

ABSTRACT

Brazilian electoral regulations, notably Resolution 23.732/2024 issued by the Superior Electoral Tribunal, have made considerable changes to the previous Resolution 23.610/2019. Among other issues related to this new and intriguing topic, the use of ARTIFICIAL INTELLIGENCE in elections stands out as a concern that society needs to address in combating disinformation, a problem that can be significantly aggravated by this new and powerful tool.

Keywords: Elections – large platforms - disinformation - artificial intelligence - algocracy

AI tools for generating texts, audios and images have been strongly incorporated in Brazilian elections. While on the one hand they reduce costs and automate advertisements, they can accentuate misinformation, making the necessary countermeasures more difficult, since identifying false content becomes more challenging.

For this reason, elections always serve as a great laboratory for developing ways to address these challenges. In elections, we can test these new tools, especially regarding videos and images from large platforms and messaging channels that can be customized for different voter niches. One of the main concerns, as already mentioned, occurs in the area of misinformation, notably due to content produced and derived from deepfake sources, through montages and the use of Al to manipulate speech and images.

Brazilian electoral regulations, notably Resolution 23,732/2024 issued by the Superior Electoral Tribunal, have made considerable changes to the previous Resolution 23,610/2019. Among other issues related to this new and intriguing topic, the use of ARTIFICIAL INTELLIGENCE in elections stands out as a concern that society needs to address in combating disinformation, a problem that can be significantly aggravated by this new and powerful tool.

However, despite the impact of this new tool, I must stress that artificial intelligence, despite its sheer power, is a technological tool like so many others already encountered. Political players who experienced elections in the "old school" era can certainly recall the many congresses and seminars organized during the 1990s to discuss and debate the impacts of the Internet on the political game.

And at that time, the Internet also was generally seen as a key part of the scenario described in the famous book Brave New World, written by Aldous Huxley way back in 1932.

The use of artificial intelligence is certainly sharpening the challenges to be faced, and there is no way we can regulate situations with the same speed as the progress of technological innovations. For this reason, the law, as interpreted by the courts and their magistrates, cannot abstain from judging the demands by resorting to constitutional hermeneutics and the famous tripod of interpretative vectors that make up its support, notably text, context and interpreter, to solve the difficult controversies that the new electoral scenario will gradually bring.

By regulating the strictly necessary area, the electoral courts must demand and assure compliance with the constitutional principle of legal certainty, cardinal in matters of elections.

1. METHODOLOGICAL NOTE

This study is configured as a qualitative research of a theoretical-documentary nature, with a descriptive and analytical approach. The research method is based on the analysis of recent Brazilian electoral legislation, especially TSE Resolution No. 23,732/2024 and on the bibliographic review of the theme of Artificial Intelligence (AI), algocracy, and its impact on the democratic process. The objective is to establish a diagnosis of the regulatory and jurisprudential challenges posed by AI in combating electoral disinformation.

2. DEVELOPMENT AND DISCUSSION

We are already accustomed to mediating interpretative results from the electoral courts on a series of issues where there are specific thematic gaps in addressing the dispute between the players. And it is important to say that this does not entail creating rights over and above those enacted by legislators, in light of the corollary of the principle of legality, but only fostering, on the hermeneutical level, satisfactory interpretative results for the demands that are in play. As mentioned at the outset, AI tools for generating texts, audios and images have been powerfully incorporated in Brazilian elections.

In the regulations brought by the mentioned Resolution, one can observe an important difference between the lawful application of artificial intelligence, meaning among other tenets that it is openly used and identified, and thus is aligned with the legal precept of article 9 B, and what are commonly known as deep fakes, whose use is prohibited in Brazil. Such a prohibition does not mean we are strenuously fighting technology, but rather are regulating what needs to be regulated when the use of the tool is essentially tainted by misinformation or lends itself to the commission of crimes and other electoral offenses that deserve the just intervention of the electoral courts in order to ensure the principle of par conditio the backbone of electoral law.

In this sense, service providers, especially those that commercially promote content, will certainly be subject to greater scrutiny and liability if collusion between the platform and the commission of electoral crimes and illegal activities is proven Due to the scale of these activities, their dissemination may not be commercially attractive to the platforms, leading them to take necessary measures to moderate content by court order.

It is very important to say here that this does not involve unfairly harming freedom of expression, since freedom of expression is not an absolute right. While this angry discourse that the electoral courts, through their moderation, are attacking freedom of expression, is urged by many important jurists and other leading professionals, including famous interlocutors on this matter, most of them are ultimately the lawyers for the platforms and defend the interests of their clients, which is legitimate.

Indeed, the electoral courts are not party lawyers and need to do what needs to be done. No one will be prohibited from posting the content they want. And at this point, freedom of expression will be fulfilled, but as in any democratic society, they will have to be ready to face the consequences arising from their actions.

It's a matter of managing the legitimate interests of both wrongdoers and victims. The wrongdoers have the right to say whatever they want, but the victims need, above all, to have means to accurately and quickly identify the wrongdoers in order to obtain redress for the damage suffered. And in this sense, we cannot forget some important paradigms in this diagnosis.

The first is the constitutional prohibition of anonymity. Another issue is that a robot does not possess, at least for the time being, in current legal framework, legal personality to have fundamental rights guaranteed.

And in ensuring access to justice for those harmed, the electoral courts must act to effectively suppress new anomalies arising from artificial intelligence in electoral processes, taking action when necessary, even before the end of an election. To this end, the electoral jurisdiction must advance the interpretation of the civil-electoral framework.

In the substantive sphere, a doctrinal reinterpretation and jurisprudential update of the hypothesis of the improper use of social media is required, without prejudice to the configuration of the abuse of economic and media power and the proof of any undue expenditure (Article 30-A of Law 9,504/97).

In the procedural field, there must be greater emphasis (including in cases of irregular campaigning) on more appropriate techniques for preliminary and injunctive judicial measures against the use of bots and fake profiles (removal not only of content, but also removal or suspension during the election period of fake or anonymous profiles that commit serious electoral crimes and offenses).

Furthermore, in order to better react to the misuse of social media, the configuration of abuse of economic power, or Article 30-A, the limits of judicial electoral investigation action deserve to be restructured, or at least revitalized, with the help of the various procedural avenues offered by the Code of Civil Procedure.

If we do not take these measures to ensure the principle of equality among those who compete in elections in the face of the emergence of artificial intelligence, elections will run the risk of being undemocratic, even when all the normal activities of democracy, such as speeches, announcements, messages, voting, and vote counting have been assured.

In this context, organizations can use artificial intelligence language models to induce voters to behave in specific ways. On this topic, Senator Josh Hawley, in a US Senate hearing on May 16, 2023, regarding artificial intelligence, posed this question to OpenAI CEO Sam Altman. Mr. Altman confirmed concerns about the use of language models to manipulate, persuade, and facilitate guided engagement in interactions with voters.

At this public hearing before the U.S. Senate, the political technologists who testified described the possibility of developing a machine called a Clogger, which would relentlessly pursue a single objective: to maximize the chances of a candidate's victory. The campaign that purchased such services would, they argued, prevail in an election over the opposing candidate.

While platforms use forms of AI to keep users at their websites longer, AI Cloggers would have a stronger objective: to specifically change people's voting behavior.

A Clogger would work by using automation to dramatically increase the scale, and potentially the effectiveness, of behavioral manipulation and micro-targeting techniques that political campaigns have used since the early 2000s. So, just as advertisers use people’s browsing and social media history to individually target commercial and political ads, a Clogger would use artificial intelligence to individually

target the attention of hundreds of millions of voters. The operational capability would be triggered by offering three advancements in relation to next-generation algorithmic behavior manipulation.

First, its language model would generate messages – texts, social media comments, and emails, perhaps including images and videos personalized individually for each voter. It's worthwhile noting that while advertisers strategically place a relatively small number of ads, AI language models can generate virtually countless unique messages for millions of voters throughout a campaign.

Second, a Clogger would use a technique called reinforcement learning to generate a succession of messages that would become increasingly likely to change the target person's vote. Reinforcement learning is a trial-and-error approach to machine learning, in which the computer performs actions and gets feedback on what works best to learn how to achieve a goal. Machines that can play chess and many video games, working better than any human, have used reinforcement learning. This has already been extensively tested for games players, and it could be easily extended to influencing voters.

The functioning of reinforcement learning is the third consideration to be highlighted. Throughout a campaign, a Clogger's messages can evolve to take into account a voter's responses to the machine's previous messages and what the machine has learned about how to change the opinions of others.

The Clogger would then be able to maintain dynamic "conversations" with voters, individually at all times, reaching millions of people throughout the election period. The Clogger's messages would be similar to the annoying ads that follow us on different websites and social media platforms.

3. HIGHLIGHT ALSO FOCUSES ON BUGS

The messages the Clogger sends may or may not contain political content. The machine's sole objective is to maximize its share of the vote and likely devise strategies to achieve this goal on a scale that no human could accomplish.

Furthermore, the Clogger doesn't care about the truth. There's no way to know what's true or false. This artificial intelligence doesn't obey the Aristotelian logic of true or false and the non-existence of a third mode, as we learn in the best teachings of legal ethics. The so-called "hallucinations" of the language model, fueled by misinformation, are not a problem for this machine because its goal is to change your vote, not to provide true, honest, and accurate information.

Another aspect is that, since the Clogger would dispense a type of black-box artificial intelligence, people wouldn't be able to know what AI strategies are used. The field of explainable AI, which is exactly what the Brazilian Justice System has regulated, aims precisely to open the secret box of many machine learning models so that people can understand how they work.

Americans even use the term "Clogocracy" and argue that if, hypothetically, a Republican presidential campaign implemented a Clogger, the Democratic campaign would likely be forced to respond in kind, perhaps with a similar machine.

This second artificial intelligence machine has been called a Dogger. If campaign managers conclude that these machines are effective, an election could boil down to Clogger vs. Dogger, and the winner would be the client of the most effective machine, who paid the most for it, creating a reality of absolute dominance of economic power and the commodification of politics.

Political scientists and other experts would have much to say about the reasons why one AI system or another prevailed, but probably no one would really be able to give a conclusive answer.

Candidate would be elected not because their political proposals or ideas persuaded more voters, but because they had more effective AI. The winning content would have come from an AI machine focused exclusively on victory, stripping itself of its own political ideas and ignoring the value of candidates or parties.

In this sense, a machine would have won a given election, not a person. The election would cease to be democratic, even though all the normal activities of a democracy might have occurred, because voters would have been manipulated by AI instead of freely choosing their political leaders and policies.

Another path would be for candidates to follow the messages, behaviors and policies that the machine predicts, maximizing their chances of election or reelection. In this scenario, a candidate would have no specific platform or agenda beyond maintaining power. The candidate's actions, guided by AI, would be those most likely to manipulate voters rather than serve their genuine interests or even the candidate's own ideology.

Therefore, the possibility of preventing AI-based electoral manipulation would require all candidates,

campaigns and consultants to openly agree to refrain from this practice. This would be virtually impossible to achieve. If politically effective machines are developed, the temptation to use them would be almost irresistible. In fact, political consultants may well consider using these tools as being required by their professional responsibility to help their candidates win. And when a candidate uses a tool very effectively, it is difficult to expect opponents to resist by unilaterally disarming themselves.

Therefore, strong laws and regulations ensuring data privacy can help prevent Al from being manipulative in the electoral process[cite: 101].

Perhaps greater protection within the realm of privacy rights could help. There are many initiatives worldwide focused on controlling data management. In Brazil, we have the General Data Protection Law. Electoral reliance on AI depends on access to large amounts of personal data to target individuals, create personalized messages to persuade or manipulate them, track them, and redirect them throughout a campaign.

By strenuously invoking this law, the collection and use of the resulting data by companies and candidates would be denied or at least limited, gradually making AI less effective. Therefore, strong laws and regulations ensuring data privacy can help prevent AI from being manipulative in the electoral process.

Another solution lies with electoral commissions when it comes to electoral governance. In Brazil, the responsibility for electoral governance rests with the Superior Electoral Tribunal, and the Brazilian electoral justice system is fulfilling its role very well.

Brazilian electoral governance could attempt to prohibit or severely regulate these machines. There is a heated debate about whether this "replication of discourse", even if political in nature, can be regulated. However, this runs up against the exaggerated tradition that freedom of expression cannot be regulated, which leads, as everyone here knows, to many vociferous academic debates.

However, there is no plausible basis for extending constitutional protection and the guarantee of fundamental rights to AI machines. In the future, nations may choose to grant rights to machines, but that is not the case now, and this should be a decision based on today's challenges.

CONCLUSION

Only through this set of actions — be it from laws, regulations, candidates, political parties, platforms, or especially voters — will we have a suitable environment for the development of meaningful electoral debate. These measures, far from marking the end of the problems brought about by technology, are only the first step towards ensuring that Brazilian elections can balance technological advancement and the freedom of choice of people regarding their leaders.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSTROM, Nick. **Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732**, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e regulamentação de ferramentas de inteligência artificial nas eleições de 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 05 jun. 2025.

CANTARINI, Paola. **Algocracy, algorithmic institutionalism, digital rationality and risks to democracy**. Revista Jurídica Unicuritiba, e-ISSN: 2316-753X, V. 4, n. 84 , out/dez, 2025.

GOODFELLOW, Ian; BENGIO, Yoshua; COURVILLE, Aaron. **Deep Learning**. Cambridge: MIT Press, 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

PURAN, Andra Nicoleta. **The negative effects of the use of AI on electoral rights in Romania**. In: VEIGA, Fábio da Silva; STĘPIEŃ-ZAŁUCKA, Beata (Coords.). Technological and Legal Aspects of AI in the City. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2025. p. 35–42. Disponível em: https://doi.org//10.62140/ANP352025. ISBN 978-989-36054-6-2. Acesso em 19 setembro 2025.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial**. 4. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2021.

TAVARES, Flávia Maria de Paiva. Inteligência artificial e democracia: os algoritmos podem influenciar uma campanha eleitoral? Uma análise do julgamento sobre o impulsionamento de propaganda eleitoral

na internet do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Democracia**, v. 2, n. 1, p. 51–72, jan./jun. 2022. Disponível em: https://revistas.tse.jus.br/reded. Acesso em: 05 jun. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. AI Act - **Artificial Intelligence Act**. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Regulamento (EU) 2024/1127. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1127. Acesso em: 05 jun. 2025.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, ACESSO À JUSTIÇA E RESPEITO AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

Artificial intelligence, access to justice and respect for fundamental principles in Brazil

EDUARDO DAMIAN DUARTE

Sobre o autor:

***Eduardo Damian Duarte**. Presidente da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (2019/2021), Doutorando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2024), Mestrado em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2019), Especialização em Direito Médico pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ (2003), Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (2000), membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral. Atualmente é advogado - Damian Sociedade Individual de Advocacia, professor de direito eleitoral da Escola da Magistratura do Tribunal de Justiça do Rio De Janeiro - EMERJ, professor de direito eleitoral da Fundação Getúlio Vargas, professor na Escola Superior de Advocacia - ESA - Seccional do Rio de Janeiro, membro da comissão de DIREITO À CIDADANIA da OAB-RJ, membro de comissão do Conselho Federal da Ordem dos Advogados Do Brasil, membro do Instituto Ibero-Americano de Direito Público, membro consultor para a Comissão Nacional de Relações Internacionais Ordem dos Advogados do Brasil-Conselho Federal, membro consultor da Comissão Especial do Código de Processo Civil da Ordem dos Advogados do Brasil-Conselho Federal. Membro da Coordenação Científica da I Jornada de Direito Eleitoral - TSE, Presidente da Comissão Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Ordem dos Advogados do Brasil-Conselho Federal.*

RESUMO

O artigo busca analisar o uso da inteligência artificial no sistema judiciário brasileiro, elencando algumas ferramentas já implementadas e a dinâmica transformação tecnológica que enfrentam os Tribunais e operadores do direito. O objetivo do artigo é refletir sobre a importância de valoração de determinados princípios fundamentais e sublinhar que a busca incessante pela celeridade não pode desprestigiar o princípio da boa-fé objetiva, o dever de fundamentação, respeitando e zelando ao máximo pela transparência das soluções digitais adotadas. O trabalho estrutura-se em torno dos princípios da boa-fé, da fundamentação e do devido processo legal tecnológico e busca demonstrar que a aplicação da inteligência artificial deve ser realizada de modo a preservar a confiança da sociedade no sistema de justiça.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Justiça Digital; Celeridade processual; Acesso à Justiça; Sistema Judiciário brasileiro.

ABSTRACT

This article aims to analyze the use of artificial intelligence in the Brazilian judicial system, highlighting some of the tools already implemented and the dynamic technological transformation faced by courts and legal practitioners. The objective of the article is to reflect on the importance of valuing certain fundamental principles and to emphasize that the relentless pursuit of efficiency must not undermine the principle of objective good faith, the duty of reasoning, and the utmost respect for the transparency of the digital solutions adopted.This study is structured around the principles of good faith, justification and due process of technology and seeks to demonstrate that the application of artificial intelligence must be carried out in a way that preserves society's trust in the justice system.

Keywords: Artificial Intelligence; Digital Justice; Expeditious Proceedings; Access to Justice; Brazilian Judicial System.

INTRODUÇÃO

O debate sobre o uso da inteligência artificial (IA) no sistema de justiça ultrapassou os limites da teoria e já pode ser considerado um amplo estudo de casos concretos disseminados em diversos Tribunais de nosso país[1]. O conceito de jurisdição se aperfeiçoa a cada dia e o princípio do acesso à justiça, considerado direito fundamental integrante do mínimo existencial do indivíduo[2], umbilicalmente ligado à dignidade da pessoa humana, não se restringe à promoção de medidas aptas a garantir ao indivíduo o direito de propor uma ação judicial. O verdadeiro acesso, que se espera, deve ultrapassar a tutela meramente formal em busca de uma proteção efetiva, que inclui também conceder à parte uma solução justa do conflito, em tempo razoável.

Muitas reformas vêm sendo feitas ao longo dos tempos com o fim de amenizar a demora no trâmite processual gerada pela sobrecarga do sistema Judiciário. Nesse sentido, principalmente a partir do Código de Processo Civil de 2015, busca-se prestigiar outros meios para resolução de conflitos, trazendo como norma fundamental do processo civil a busca pela conciliação, mediação e outros meios consensuais.

É bem verdade que o crescente volume de processos judiciais mundo afora exige a implementação de novas técnicas e normas processuais. Nesse sentido, impulsiona-se o uso da tecnologia, especialmente na figura das inteligências artificiais[3]. Por outro lado, esse uso da tecnologia ou da inteligência artificial não pode se distanciar do principal interessado no resultado: o jurisdicionado, que é o cliente final da Justiça, aquele que deve ser atendido, respeitado e ouvido, mesmo que não tenha êxito.

Assim, o foco deste estudo é demonstrar que a aplicação da inteligência artificial deve ser realizada de modo a preservar a confiança da sociedade no sistema de justiça. A atividade jurisdicional caminha junto com a sociedade e, sem dúvida, necessita experimentar soluções de IA para aprimoramento da prestação de serviço tão essencial. No entanto, o uso destas soluções precisa ser implementado com observância constante da ética, respeito a direitos fundamentais, além da supervisão humana.

Baseado em revisão bibliográfica e documental, este estudo é uma pesquisa qualitativa e de caráter exploratório e dogmático. Além disso, apoia-se em exemplos práticos de experiências já implementadas nos tribunais brasileiros.

1.USO DE IA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Conselho Nacional de Justiça exerce importante função regulamentar e, ainda, concentra informações a respeito dos dados estatísticos, um dos pilares da base de estudos para aprimoramento do sistema de justiça[4]. A velocidade da transformação tecnológica com o surgimento da possibilidade de execução de tarefas humanas por máquinas se tornou uma realidade em todos os setores da sociedade e não poderia ser diferente no direito processual. O avanço da tecnologia e da inteligência artificial implicará em revisitar não apenas o modus operandi da justiça, como também alguns institutos jurídicos[5].

Nos idos da década de 50, um artigo de Alan Turing indagava se as máquinas poderiam desenvolver um pensamento autônomo humanizado[6] e, com o desenvolvimento exponencial da IA, a partir do século XXI, além da ampliação da capacidade computacional e produção de dados em larga escala (big data), o questionamento mudou: agora, passa-se à reflexão sobre os limites do uso da inteligência artificial no direito processual[7].

---

[1]TOLEDO, Claúdia; PESSOA, Daniel (2023).

[2]Garantido na forma de devido processo legal, de acordo com o art. 5º da Constituição Federal Brasileira, como também na Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil, nos artigos 8 e 25.

[3]Note-se que esta diferença é fundamental dado que já existe a implementação tecnológica no Judiciário. A exemplo do Brasil, tem-se uma grande parcela dos processos virtualizados, a promoção de audiências virtuais e diversos outros meios tecnológicos que buscam dar celeridade ao processo judicial. Assim, como o objeto deste artigo é, em si, o uso da IA e sendo a IA uma espécie do gênero tecnologia, mantenha-se essa distinção para fins do presente artigo.

[4]ARAÚJO, Valter Shuenquener de; GABRIEL, Anderson de Paiva; PORTO, Fábio Ribeiro (2022)

[5]Ponto de vista interessante se encontra em: SUNSTEIN, Cass R. (2001).

[6]Para mais, ver: TURING, Alan (1950) e TURING, A. (2009), quando o texto foi republicado como artigo do livro EPSTEIN, R., ROBERTS, G., BEBER, G. (2009).

[7]SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MORAIS, Fausto Santos de; SANTOS, Marcel Ferreira dos (2022).

A análise automatizada de dados e o número gigantesco de dados disponíveis permitem que sistemas computacionais auxiliem na execução dos serviços judiciais. A função de auxílio da IA nos Tribunais já está sendo implementada, executada e testada, podendo se concluir que é página virada, merecendo, obviamente, ajustes, fiscalização constante e aprimoramento.

Atualmente, é possível destacar alguns sistemas e robôs que auxiliam Tribunais país afora. A implantação de tecnologias, robôs e inteligência artificial é tema que atrai a atenção e regulamentação do Conselho Nacional de Justiça, órgão que visa unificar, difundir e regulamentar o uso das novas ferramentas no sistema de justiça, apesar da autonomia administrativa que cada Tribunal possui por força constitucional.

A resolução CNJ n°. 332/2020[8] foi um dos pilares dessa discussão sobre o alcance do uso da IA no sistema de justiça. Em março de 2025, o CNJ aprova a resolução CNJ n°615/2025[9], revogando a norma anterior, trazendo uma regulamentação mais completa, detalhada, com novos termos e, principalmente, ressaltando a importância da supervisão humana. A resolução nº 615/2025 do Conselho Nacional de Justiça normatiza o desenvolvimento e o uso de soluções de inteligência artificial no Poder Judiciário brasileiro. A resolução do CNJ é precursora em temas relevantes na aplicação da IA no sistema de justiça, com forte inspiração europeia e reforça, em diversos trechos, o respeito aos direitos fundamentais e a proteção de dados. A resolução também detalha os princípios de governança, auditoria e monitoramento, e regulamenta a contratação e o uso de modelos de linguagem de grande escala (LLMs), assegurando sempre a supervisão humana principalmente em soluções relacionadas ao auxílio a elaboração de decisões judiciais.

Pela resolução, a inteligência artificial deve ser usada como instrumento de apoio, jamais como substituta do magistrado. A decisão judicial permanece como atribuição exclusiva de juízes e juízas, o que reforça a centralidade do elemento humano no exercício da jurisdição. A IA, nesse cenário, atua como uma ferramenta de suporte, otimizando tarefas operacionais e auxiliando na análise de dados, sem invadir o mérito das decisões.

A regulamentação propõe uma classificação de riscos, distinguindo sistemas de baixo risco, voltados a funções administrativas ou de organização de informações, de ferramentas de alto risco, que podem influenciar diretamente o conteúdo das decisões judiciais. Esta distinção permite aplicar exigências proporcionais conforme o potencial impacto da tecnologia no processo decisório. Ferramentas com maior grau de interferência exigem auditorias, rastreabilidade e validações contínuas.

Outro ponto relevante é o cuidado com a confiabilidade das informações geradas. A resolução trata expressamente dos riscos de erros técnicos e das chamadas “alucinações” – quando a IA produz dados incorretos ou infundados. Por isso, a supervisão humana qualificada é obrigatória e permanente. A responsabilidade institucional sobre o uso dessas tecnologias não pode ser delegada a sistemas automatizados.

Um dos destaques inovadores da norma é a criação do Comitê Nacional de Inteligência Artificial, um órgão multidisciplinar responsável por acompanhar a evolução tecnológica e propor atualizações normativas. Ao envolver magistrados, técnicos e representantes da sociedade civil, o CNJ sinaliza um compromisso com a governança participativa e a adoção responsável da IA.

Além disso, o CNJ disponibiliza o *Sinapses*, uma plataforma para desenvolvimento de inteligência artificial, espécie de *“hub”* de inovação, com estabelecimento de parâmetros para implementação, funcionamento e gestão de novas tecnologias no Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça criou a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), ferramenta que fomenta a integração entre os Tribunais para consolidar uma política pública voltada a gestão do processo judicial eletrônico, em busca de um compartilhamento comum de aplicativos e programas de inteligência artificial.

Relevante organizar e centralizar as informações em determinado órgão; nada mais coerente que designar o CNJ como polo de distribuição, fiscalização e aprimoramento de ferramentas de inteligência artificial, evitando a dispersão de informações e sistemas sem uma devida intercomunicação dentre os Tribunais. Por outro lado, não se pode esquecer que cada Tribunal do país possui autonomia para gestão e administração, característica que acaba permitindo uma proliferação de soluções descentralizadas, o que causa inegável prejuízo a sistematização e controle unificados.

[8]CNJ (2020).

[9]CNJ(2020b).

As possíveis atribuições destinadas aos sistemas de IA são variadas, desde identificação de processos e enquadramento em temas afetados com repercussão geral, passando por instrumentos de intimação e penhora de bens, culminando em formulação de minutas de decisões, atribuição que, com a máxima vênia, me causava profunda inquietação até a edição da resolução CNJ 615.

Vale elencar algumas das ferramentas já utilizadas pelos Tribunais brasileiros[10], destacando que alguns dos sistemas foram apelidados com nomes de pessoas, talvez para humanizar e suavizar eventual resistência, face a sua implementação, já que se observa natural refração a um robô chegando para dividir tarefas com humanos.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), tem-se o "Victor", ferramenta de inteligência artificial capaz de identificar os recursos que se enquadram aos temas declarados de repercussão geral, permitindo a suspensão do andamento processual com a devolução ao tribunal de origem, até ulterior decisão da Suprema Corte.

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), a partir de junho de 2019, começou a ser utilizado o "Athos", um sistema desenvolvido para automação do exame de admissibilidade recursal, através da análise de palavras próximas, enquadramento em teses firmadas e agrupamento para criação de temas repetitivos. O objetivo do sistema é intensificar a formação de precedentes qualificados, identificando processos com entendimentos convergentes e divergentes. O Athos reúne processos similares para uma posterior afetação para julgamento na forma do procedimento dos recursos repetitivos, identificando um recurso principal, como paradigma.

O Tribunal de Justiça do Maranhão, em junho de 2023, adotou o mesmo sistema do STJ (Athos), buscando identificar os processos em sua jurisdição em que há convergência com precedentes qualificados do Superior Tribunal de Justiça. Trata-se de uma iniciativa deveras importante por valorizar o sistema de precedentes brasileiro, tão reforçado no Código de Processo Civil de 2015.

O STJ usa ainda o "Sócrates", ferramenta de inteligência artificial também voltada a imprimir celeridade e eficiência na reunião de casos semelhantes e pesquisas de precedentes, através da análise semântica das peças do processo.

A inclusão de soluções tecnológicas no sistema de justiça pode ter várias finalidades como prestigiar o sistema de precedentes brasileiro, auxiliar na reunião de processos semelhantes para julgamento agrupado, mas pode, ainda, auxiliar o processamento dos feitos, gestão de processos e, até mesmo, imprimir eficiência na execução de decisão judicial.

Um exemplo de sistema que auxilia tarefa ordinatória, porém de relevância para a celeridade processual, é o Mandamus, utilizado pelo Tribunal de Justiça de Roraima, para o cumprimento de mandados judiciais, impondo maior eficiência com menores custos nesse trabalho auxiliar, porém fundamental para o bom andamento do processo. Sabe-se que o cumprimento de mandado judicial é uma tarefa frequente, rotineira e, por vezes, demanda grande quantidade de pessoal e demora na execução. Natural que, sem o cumprimento do mandado, o processo fique estagnado sem uma solução efetiva. O Mandamus utiliza técnicas e tecnologias capazes de contribuir com maior eficiência, por meio da análise e mineração de dados. Por conta da PDPJ-Br, hoje o sistema Mandamus pode ser implantado no âmbito de qualquer tribunal.

Dentre soluções já implantadas em mais de um Tribunal (TJAC, TJPA, TJGO), vale mencionar a Berna – Busca Eletrônica Recursiva – que usa linguagem natural e tem como funcionalidade identificar e unificar, automaticamente, volumes significativos de demandas judiciais em tramitação que possuam o mesmo fato e tese jurídica na petição inicial, evitando a tomada de decisões conflitantes em casos semelhantes.

O Tribunal de Justiça de Pernambuco apresenta outra ferramenta de inteligência artificial, cujo foco de atuação são as execuções fiscais, um dos principais exemplos de ineficiência do Poder Judiciário Brasileiro. "ELIS", sistema em questão, faz uma espécie de triagem dos processos, averiguando a viabilidade de cobrança de uma dívida, aferindo se o prazo de cobrança já prescreveu, ou seja, o sistema consegue em menor tempo que uma análise humana alcançar respostas que podem dar uma solução efetiva a um processo, sem a necessidade de aprofundamento intelectual ou jurídico na formulação de decisão.

O uso das ferramentas tecnológicas no âmbito do Judiciário pode inaugurar nova etapa com olhar moderno sobre velhos institutos jurídicos, porém, a meu sentir, funções como digitalização, automatização, processamento, agrupamento de processos e informatização de procedimentos, que não demandam for-

[10]Compiladas pelo grupo de pesquisa "Direito Processual e Novas Tecnologias", no programa de pós-graduação da UERJ, sob a coordenação do Professor Marco Antonio Rodrigues.

matação decisória, são os pontos de partida para o uso da inteligência artificial de forma homogênea nos Tribunais. As novidades tecnológicas podem exercer papel relevante na maximização de ações rotineiras pertinentes ao processamento e catalogação dos feitos e, especialmente, auxiliar a execução de decisões judiciais, mediante a utilização de buscas e bloqueios virtuais de bens.

Dentre as dezenas de ferramentas de IA analisadas e catalogadas no CNJ, são comuns as soluções de chatbot, espécies de canal de comunicação digital que visam sanar dúvidas, funcionando como meio substitutivo de função anteriormente realizada por servidores. Além disso, a formatação de plataformas digitais para resolução consensual de conflitos em processos de massa ou com grande número de credores é espaço fértil para o uso de novas tecnologias, pois são situações que autorizam uma solução padronizada.

A gestão de conflitos consumeristas, na maioria das vezes, comporta o uso prévio de uma ferramenta de inteligência artificial, estipulando-se padrões e dimensionamento das reparações devidas. Podem ser lembrados exemplos exitosos de resolução de conflitos de massa como as plataformas usadas pelo *ebay*, *PayPal* e a telefônica Oi. Exemplo atual e eficiente é a plataforma consumidor.gov.br, um sistema tecnológico público, gratuito, administrado pela Secretaria Nacional do Consumidor, que visa solucionar, em curto espaço de tempo, conflitos consumeristas de baixa complexidade.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a partir de meados de 2025, começa a ser utilizada a ferramenta institucional de resolução online de conflitos "Plataforma + Acordo", que traz a possibilidade de adesões a propostas geradas pelo sistema de inteligência artificial, com negociações diretas e assíncronas entre as partes, bem como com a interveniência de um terceiro facilitador para auxiliar os envolvidos na busca pela solução consensual. A plataforma está conectada ao sistema processual eletrônico PJE e, uma vez assinado eletronicamente o termo de transação, ele é encaminhado ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC) para homologação e comprovação de cumprimento das obrigações pactuadas. Uma versão piloto do projeto está sendo testada com demandas pré-processuais, havendo previsão de expansão futura para quaisquer usuários e inúmeras temáticas.

A aplicação dentro do processo judicial eleitoral de uma fase prévia e automatizada focada na solução consensual pode ser uma alternativa para reduzir os percentuais de conciliação existentes nos nossos Tribunais. Mesmo após uma década após a entrada em vigor do CPC de 2015, que trouxe grande ênfase na aplicação de métodos adequados de solução de conflitos, reforçando a importância da conciliação e mediação, os índices de acordo são extremamente insatisfatórios na série histórica obtida no CNJ em Números.

2.PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA E O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO JUDICIÁRIO

O Código de Processo Civil prevê, em seu artigo 5º[11], que todos os sujeitos do processo devem se comportar de acordo com a boa-fé, ou seja, o ordenamento processual exige uma conduta ética, evitando-se os abusos. A lealdade processual deve resguardar o padrão de comportamento das partes, do juiz, do Ministério Público, estando presente em regras específicas ou, em certas situações, em cláusulas gerais processuais.

Os padrões de conduta que se almejam para os sujeitos do processo escoram-se nos princípios éticos; a boa-fé objetiva não guarda proximidade com a intenção do agente, mas está relacionada à análise da conduta em si e seu enquadramento com os padrões socialmente esperados. Nas palavras de Vera Regina Loureiro Winter[12], a boa-fé objetiva é "um dever – dever de agir de acordo com determinados padrões, socialmente recomendados, de correção, lisura, honestidade, para não frustrar a confiança legítima da outra parte". Portanto, os atos processuais devem seguir as regras da boa-fé objetiva, em especial no que concerne à garantia da confiança legítima dos envolvidos no processo. Atento à problemática, o CNJ expediu as resoluções 332/2020 e (posteriormente) 615/2025, que enumeram regras a serem observadas na implementação de novas tecnologias.

A velocidade e a capacidade de processamento das máquinas permitem que as novas tecnologias sejam as grandes responsáveis pelo encurtamento da tramitação processual. Por outro lado, provavelmente com menor destaque, os estudiosos buscam conciliar a inteligência artificial com o respeito ao princípio da boa-fé objetiva.

[11]Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve se comportar de acordo com a boa-fé.

[12]WINTER, Vera Regina Loureiro (1988, p. 133).

Almeja-se que a busca pela qualidade e eficiência não negligencie a preservação de princípios éticos, boa-fé e a transparência nas relações processuais.

A União Europeia, por meio da Comissão para Eficiência da Justiça na Europa, de forma pioneira, divulgou uma carta ética sobre o uso da IA[13], elencando princípios e direitos fundamentais a serem observados.

Vanguardista, a carta ética europeia prevê padrões comportamentais à implementação de novas tecnologias e destaca cinco princípios: **i)** respeito aos direitos fundamentais; **ii)** não-discriminação; **iii)** qualidade e segurança; **iv)** transparência, imparcialidade e equidade; **v)** controle do usuário[14]. Os princípios destacados na carta ética europeia guardam estreita correlação com a boa-fé objetiva e com o dever de fundamentação analítica.

3. O DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO ANALÍTICA DO USO DE INTELIGÊNCIAS ARTIFICIAIS NO JUDICIÁRIO

A utilização de IA no Judiciário, embora promissora, exige uma atenção cuidadosa aos princípios fundamentais que regem o devido processo legal, entre eles, o dever de fundamentação analítica. Este dever, que é essencial para a legitimidade das decisões judiciais, torna-se ainda mais crítico quando as decisões são apoiadas por tecnologias avançadas como a IA. A fundamentação analítica, neste contexto, deve ser entendida não apenas como um conjunto de justificativas formais, mas como um plexo de deveres normativos que impõem ao juiz a obrigação de explicar, de maneira clara e transparente, os elementos que sustentam sua decisão[15].

---

[13] rm.coe.int/carta-etica-traduzida-para-portugues-revista/168093b7e0

[14] Em termos de esclarecimento. O primeiro princípio, referente ao respeito aos direitos fundamentais, destaca a necessidade de que o desenvolvimento e a aplicação de instrumentos de inteligência artificial no Judiciário sejam compatíveis com os direitos consagrados por convenções internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A utilização de IA deve ser estruturada de forma a garantir que não haja comprometimento do direito de acesso ao juiz e do direito a um julgamento justo, incorporando, desde a concepção, mecanismos que previnam qualquer violação, direta ou indireta, dos valores fundamentais protegidos.
O princípio da não discriminação exige uma vigilância rigorosa para evitar que os sistemas de inteligência artificial venham a reproduzir ou exacerbar discriminações existentes. Esse cuidado é particularmente relevante quando os algoritmos manipulam dados sensíveis, como origem étnica, convicções religiosas ou opiniões políticas. É essencial que o desenvolvimento e a implementação desses sistemas sejam conduzidos com a devida atenção para garantir que não resultem em análises determinísticas que perpetuem ou ampliem desigualdades, promovendo, ao contrário, uma utilização que contribua para mitigar discriminações.
No que se refere à qualidade e segurança, a Carta sublinha a importância de que o processamento de decisões judiciais assistidas por IA seja feito com base em fontes certificadas e dados incorruptíveis, desenvolvidos em ambientes tecnologicamente seguros e através de abordagens multidisciplinares. A rastreabilidade dos modelos e algoritmos, bem como a integridade do sistema, são aspectos cruciais para assegurar que as decisões judiciais sejam processadas de maneira que respeite a justiça e a precisão.
A transparência, imparcialidade e equidade são princípios fundamentais que exigem que os métodos de tratamento de dados utilizados pela inteligência artificial sejam acessíveis e compreensíveis para todas as partes envolvidas. A Carta enfatiza a importância de equilibrar a proteção da propriedade intelectual com a necessidade de transparência, permitindo auditorias externas e certificações realizadas por autoridades competentes. A clareza na comunicação sobre os métodos e os resultados produzidos pelos sistemas de IA é essencial para manter a confiança pública e assegurar a integridade do processo judicial.
Por fim, o princípio que assegura o controle do usuário é crucial para garantir que a autonomia dos profissionais do Judiciário e dos usuários das ferramentas de IA seja mantida. Os usuários devem ser devidamente informados, em linguagem clara e compreensível, sobre a natureza das soluções propostas pela inteligência artificial, incluindo se essas soluções são vinculativas ou não, e devem ter a possibilidade de optar por uma análise judicial tradicional.
A Carta defende ainda a implementação de programas de alfabetização digital e a promoção de debates contínuos entre os profissionais do Judiciário, com o objetivo de assegurar que o uso da IA amplie a capacidade de decisão dos envolvidos, sem restringir sua autonomia.

[15] SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MORAIS, Fausto Santos de; SANTOS, Marcel Ferreira dos (2022). Utilizaremos diretamente essa obra durante toda esta seção 3.

A inclusão da IA no processo decisório, por sua vez, não pode obscurecer ou simplificar de forma inadequada essa fundamentação. A IA, ao processar grandes volumes de dados e identificar padrões relevantes, pode, de fato, auxiliar na celeridade e eficiência do Judiciário. No entanto, a velocidade de processamento e a capacidade analítica da IA devem ser complementadas por uma fundamentação que torne compreensível para as partes envolvidas o raciocínio por trás da decisão. Isso significa que, mesmo quando uma decisão é assistida por IA, o magistrado deve garantir que a explicação dos resultados obtidos seja acessível e que os algoritmos e parâmetros utilizados estejam devidamente esclarecidos.

O dever de fundamentação analítica é, portanto, um mecanismo de legitimação do exercício da jurisdição, essencial para o controle social, a transparência e o caráter pedagógico das decisões judiciais. A fundamentação insuficiente ou a mera reprodução de padrões normativos ou precedentes, sem a devida contextualização e individualização do caso, pode comprometer a qualidade da justiça e, por extensão, a confiança pública no sistema judicial. Em casos nos quais a IA é utilizada, especialmente em decisões padronizadas como execuções fiscais e penhoras online, é crucial que o uso dessa tecnologia seja acompanhado por uma explicação detalhada que demonstre como os dados foram analisados e quais critérios foram utilizados na formulação da decisão. Possível sugestão para uma escorreita fundamentação advinda de uso de IA é incluir quantos casos similares já tiveram aquele desfecho e por qual razão se utilizou determinado padrão decisório.

Além disso, o uso da IA no Judiciário deve respeitar o princípio da boa-fé objetiva, o que implica a transparência total na divulgação de que a decisão foi assistida por IA, bem como na explicabilidade dos algoritmos empregados. Nesse aspecto, tanto a resolução CNJ nº 332/2020 como a novel resolução CNJ nº 615/2025, destacam a importância da compatibilidade da IA com os direitos fundamentais e a necessidade de publicização dos parâmetros decisórios, de modo a garantir que as partes possam entender e, se necessário, contestar as decisões tomadas com o auxílio de tecnologias automatizadas.

Portanto, a fundamentação analítica no uso de IA no Judiciário não é apenas um requisito formal, mas uma exigência ética e jurídica que assegura que a justiça, mesmo na era digital, continue sendo acessível, transparente e justa. Essa abordagem garante que a eficiência proporcionada pela tecnologia não comprometa os direitos das partes, mantendo o equilíbrio entre a inovação tecnológica e a preservação dos princípios fundamentais do direito processual.

4. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (TECNOLÓGICO)

O princípio do devido processo legal, essencial ao direito processual, assume novas configurações no contexto da crescente adoção de tecnologias digitais no Judiciário, especialmente com a introdução da IA. Nesse cenário, um novo conceito, o conceito de devido processo legal tecnológico, torna-se imprescindível para assegurar que, mesmo com a automação e a integração de sistemas inteligentes, os direitos fundamentais das partes sejam plenamente garantidos.

Esse princípio exige que o processo judicial, mediado por tecnologias, mantenha o rigor dos padrões de justiça, equidade e transparência inerentes ao devido processo legal tradicional[16]. No entanto, a aplicação da IA e de outras tecnologias no Judiciário impõe desafios adicionais que precisam ser cuidadosamente abordados[17]. Uma das exigências centrais do devido processo legal tecnológico é a transparência. As partes devem ser informadas de forma clara sobre a utilização de sistemas de IA, com a devida explicitação dos algoritmos e parâmetros decisórios empregados. Esse dever de publicização é fundamental para garantir que as partes compreendam como seus dados foram processados e de que modo influenciaram o resultado final.

Ademais, o devido processo legal tecnológico requer que as ferramentas tecnológicas sejam acessíveis e compreensíveis, de modo a evitar que a hipossuficiência técnica ou o analfabetismo digital prejudiquem o direito das partes à autorrepresentação[18]. Este aspecto é especialmente relevante num ambiente em que o domínio desigual das tecnologias pode criar novas formas de vulnerabilidade. É necessário que o Judiciário adote medidas que assegurem que todos os litigantes, independentemente de sua familiaridade com as ferramentas digitais, tenham condições equânimes de participar do processo[19].

[16]PEREIRA, João Sergio dos Santos Soares; JUNIOR, Eurípedes Jose de Souza (2021).

[17]Para mais, ver: NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho (2019).

[18]DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto, et. al. (2018).

[19]Idem, ibidem.

Outro ponto crucial é que as decisões judiciais assistidas por IA devem ser fundamentadas de maneira adequada, em conformidade com o princípio da motivação das decisões. Não é suficiente que as sentenças se baseiem em resultados gerados por algoritmos; é necessário que sejam acompanhadas de uma justificativa clara dos critérios utilizados, assegurando às partes a compreensão dos fundamentos da decisão e a possibilidade de contestação, sempre com supervisão humana. A fundamentação analítica, portanto, permanece um componente central da legitimidade das decisões judiciais no contexto tecnológico, reforçando a transparência e a confiança no sistema judiciário[20].

Assim, o princípio do devido processo legal tecnológico não é meramente uma extensão dos direitos processuais tradicionais, mas uma adaptação necessária para garantir que a introdução de tecnologias avançadas no Judiciário respeite os direitos das partes e mantenha o equilíbrio entre a eficiência proporcionada pela inovação tecnológica e a proteção dos princípios fundamentais do direito.

CONCLUSÃO

A implementação de soluções tecnológicas deve necessariamente preservar o devido processo legal adaptado ao contexto tecnológico, garantindo o equilíbrio entre as partes envolvidas. O *design d*a plataforma, sistema ou aplicativo deve ser cuidadosamente estruturado para assegurar que os direitos processuais sejam respeitados em todas as suas dimensões, permitindo que as garantias do processo tradicional sejam transpostas para o ambiente digital, sem prejuízo da transparência e da equidade. Nesse cenário, o conhecimento técnico torna-se um pressuposto essencial para o exercício legítimo do poder, pois é a partir dele que se sustenta a capacidade de compreender e aplicar corretamente as inovações tecnológicas nos processos decisórios.

A inserção crescente da IA no exercício da jurisdição reforça a necessidade de debates substanciais em ambientes digitais, nos quais a participação igualitária das partes seja assegurada. Contudo, o uso dessas ferramentas evidencia desafios significativos, como a dificuldade de autorrepresentação em um contexto marcado pelo analfabetismo digital e pela hipossuficiência técnica, elementos que podem comprometer o acesso à justiça e a ampla defesa.

Nesse âmbito, o que se pode chamar de virada tecnológica no direito não pode ser reduzida à mera automação (tecnológica) de processos ou a uma resposta quantitativa às demandas judiciais. Trata-se de uma transformação mais profunda que deve garantir o verdadeiro acesso à justiça digital, por meio de soluções éticas, paritárias e justas.

O caso brasileiro conta, conforme demonstrado, com diversas implementações de IA e tecnologias cujo resultado se mostrou extremamente positivo. Nesse sentido, a interpretação sistemática dos princípios da eficiência e da duração razoável do processo deve ser harmonizada com o devido processo legal, o acesso à justiça e o dever de fundamentação, assegurando que o uso de IA respeite os direitos fundamentais e promova a confiança no sistema judiciário.

Apesar da grande variedade de novidades tecnológicas no sistema de justiça, que já comprovaram grande utilidade na promoção da eficiência, merece registro que a implantação da IA deve ter um órgão central responsável por compilar, organizar, sistematizar as informações e prezar pela compatibilidade de sistemas que, a meu sentir, deve ser o CNJ, cuja atuação tem merecido destaque com normatização moderna e atenta a princípios e direitos fundamentais. A resolução CNJ n° 615/2025 é um marco histórico na regulamentação do ingresso de novas tecnologias no sistema judicial brasileiro e, indubitavelmente, irá inspirar outras nações em seus regramentos. Ademais, a concentração de esforços para criação e implementação de inovações tecnológicas deve recair sobre tarefas auxiliares, complementares ou de gestão de processos, se possível, de forma uniforme no país para, mais à frente, utilizarmos as soluções de IA como apoio na formatação de decisões judiciais.

A transparência no uso da IA é um dos pilares essenciais para evitar a desconfiança do jurisdicionado, respeitando o princípio da boa-fé objetiva. É crucial que as decisões automatizadas sejam acompanhadas de uma fundamentação clara e objetiva, que permita às partes compreender os critérios e algoritmos utilizados, jamais esquecendo a presença da supervisão humana. A introdução da IA reconfigura o conceito de jurisdição, levantando questões sobre até que ponto as máquinas podem substituir e auxi-

[20]PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da (2019).

liar os seres humanos nas decisões judiciais. O uso da IA deve respeitar rigorosamente o devido processo legal, o acesso à justiça e o dever de fundamentação, elementos que constituem a base de um sistema judiciário justo.

O *devido processo legal tecnológico* deve incluir a necessidade de informar às partes sobre os algoritmos e parâmetros decisórios utilizados, garantindo a publicização desses elementos e a transparência no processo decisório. A fundamentação analítica, que compreende um conjunto de deveres normativos impostos ao juiz, deve ser preservada e adaptada ao contexto tecnológico, assegurando que as decisões automatizadas sejam fundamentadas de maneira clara e acessível, contribuindo para o controle social e a transparência das decisões judiciais.

Tendo esses pontos em mente, é fundamental que o funcionamento da IA seja claramente explicado, não apenas para ganho de confiança, mas também para assegurar a correção dos dados e a avaliação contínua do desempenho das ferramentas tecnológicas utilizadas. Informar às partes sobre o uso de IA nas decisões, conforme as diretrizes do CNJ, contribui para a transparência e a legitimidade do processo judicial, reforçando a eficiência do Poder Judiciário sem comprometer os direitos fundamentais das partes, de acordo com o arcabouço constitucional e os avanços jurídicos dos últimos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; GABRIEL, Anderson de Paiva; PORTO, Fábio Ribeiro. J**ustiça 4.0: a transformação tecnológica do Poder Judiciário deflagrada pelo CNJ no biênio 2020-2022**. DIEX, n. 1, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário e dá outras providências**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429. Acesso em: 17 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de processo eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça**. 2020a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496. Acesso em: 17 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estabelece diretrizes para o desenvolvimento, utilização e governança de soluções desenvolvidas com recursos de inteligência artificial no Poder Judiciário**. 2020b. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6001. Acesso em: 17 out. 2025.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto; CUSTÓDIO, André Augusto Salvador; VIEIRA, Tatiana Stroppa; CARVALHO, Bruno Bioni. **Considerações iniciais sobre inteligência artificial, ética e autonomia pessoal**. Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 23, n. 4, p. 1–17, out./dez. 2018.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. **Algoritmo: o risco da decisão das máquinas**. Revista Bonijuris, ano 31, n. 659, ago./set. 2019.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

PEREIRA, João Sergio dos Santos Soares; SOUZA JUNIOR, Eurípedes José de. **Primeiras reflexões sobre o devido processo tecnológico na aplicação de provimentos vinculantes por sistemas de decisões automatizadas**. Law Review, v. 1, n. 1, 2021.

SALOMÃO, Luís Felipe (coord.); TAUK, Caroline Somesom et al. **Inteligência artificial: tecnologia aplicada à gestão de conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_3a_edicao_0.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MORAIS, Fausto Santos de; SANTOS, Marcel Ferreira dos. **Inteligência artificial e jurisdição: dever analítico de fundamentação e os limites da substituição dos humanos por algoritmos no campo da tomada de decisão judicial**. Sequência, v. 43, n. 91, 2022.

SUNSTEIN, Cass R. **Of artificial intelligence and legal reasoning. University of Chicago Law School Roundtable**, v. 8, 2001.

TOLEDO, Cláudia; PESSOA, Daniel. **O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial**. Revista de Investigaciones Constitucionales, v. 10, n. 1, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/qRC4TmVXVDJ8Wkv7Ns49jxH. Acesso em: 17 out. 2025.

TURING, Alan M. **Computing machinery and intelligence**. Mind, 1950. Republicado em: EPSTEIN, R.; ROBERTS, G.; BEBER, G. (ed.). Parsing the Turing test. Dordrecht: Springer, 2009.

WINTER, Vera Regina Loureiro. **A boa-fé no direito privado e no direito público: breve estudo comparativo e suas aplicações práticas**. São Paulo: Juris Síntese Millenium, 1988.

FERRAMENTAS PARA A DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ELEITOR DO FUTURO

Tools for democracy: an analysis of the future voter program

IARA BORGES CARNEIRO

Sobre o autor:

Iara Borges Carneiro. *Chefe da Seção de Programas Institucionais (Spins) da Escola Judiciária Eleitoral Desembargador Roberto Felinto. Graduada em relações internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestranda em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPED-UFRJ).*

RESUMO

O presente artigo apresenta uma análise do Programa Eleitor do Futuro, uma ação de educação para cidadania e participação política, realizado pelas Escolas Judiciárias Eleitorais, a partir das perspectivas das teorias procedimental e deliberativa da democracia. O objetivo é compreender o papel do programa enquanto ferramenta de promoção da cidadania e de fortalecimento da democracia brasileira. A análise conclui que o programa atua como potente ferramenta de impulsionamento do processo democrático, alinhando-se aos conceitos de Schumpeter e Dahl, ao munir os jovens com o conhecimento necessário sobre as instituições democráticas e o processo eleitoral para exercerem ativamente seus direitos e deveres de cidadãos. Além disso, o estudo demonstra que o Eleitor do Futuro possui potencial deliberativo ao incitar os jovens ao pensamento crítico e formação de preferências individuais, conforme teorizado por Rawls e Habermas e sintetizado por Avritzer. Contudo, a análise também demonstra as limitações no âmbito deliberativo, geradas pela natureza formal e institucional do programa, impedindo-o de ser um espaço de discussão livre e orgânica. Dessa forma, o artigo oferece um novo arcabouço de análise para programas de educação para cidadania, evidenciando seu potencial para o fortalecimento das bases democráticas do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Educação para cidadania; Programa Eleitor do Futuro; Teoria Política Contemporânea; Teorias da Democracia; Participação política

ABSTRACT

This article analyzes the Eleitor do Futuro Program, a civic and political education initiative carried out by the Electoral Judicial Schools, from the perspectives of procedural and deliberative democracy theories. The objective is to understand the program's role as a tool for promoting citizenship and strengthening brazilian democratic regime. The analysis concludes that the program acts as a powerful tool for boosting the democratic process, aligning with the concepts of Schumpeter and Dahl by equipping young people with the necessary knowledge about institutions and the electoral process to actively exercise their rights and duties as citizens. Furthermore, the study demonstrates that the Eleitor do Futuro Program has deliberative potential by inciting young people to critical thinking and individual preference formation, as theorized by Rawls and Habermas and synthesized by Avritzer. However, the analysis also demonstrates the limitations in the deliberative sphere generated by the program's formal and institutional nature, preventing it from being a space for free and organic discussion. Thus, the article offers an analytical framework for civic education programs, highlighting their potential for strengthening the democratic foundations of the Brazilian state.

Keywords: Civic Education; Eleitor do Futuro Program; Contemporary Political Theory; Theories of Democracy; Political Participation.

INTRODUÇÃO

Ações socioeducativas são atividades que buscam promover o conhecimento e reflexão sobre acesso a direitos e serviços públicos para fomentar a cidadania ativa. Elas podem ser realizadas por órgão governamentais ou não-governamentais e são mais do que simples programas de informação ou conscientização. Buscam capacitar os cidadãos para exercerem plenamente seus direitos e expandir o acesso a serviços públicos de forma consciente e bem orientada.

Programas como o Eleitor do Futuro, promovido pelas Escolas Judiciárias Eleitorais, Jovem Senador, do Senado Federal, STF na Escola, da Suprema Corte, entre outros, promovem o contato entre os referidos órgãos e o público jovem escolar. Os órgãos produzem material didático lúdico, eventos, palestras e encontros que buscam explicar o papel das instituições democráticas brasileiras e assim promover a conscientização cidadã e exercício pleno da democracia. Outras ações como o Agepar na Escola, da Agência Reguladora do Paraná, e Saúde na Escola, do Ministério da Saúde, promovem não só o conhecimento sobre a atuação dos órgãos como sobre o acesso a serviços públicos. Assim, essas ações promovem a cidadania ativa, consciente e independente em contraponto à visão paternalista, coronelista e dependente da participação política.

Este artigo busca fazer uma análise reflexiva sobre o papel das ações socioeducativas, com foco no Programa Eleitor do Futuro, promovido pela Justiça Eleitoral, a partir das teorias da democracia procedimental e da democracia deliberativa. Procura-se compreender e avaliar, à luz de cada uma das teorias, as ações do Programa Eleitor do Futuro como ferramentas de promoção da cidadania e sua capacidade transformadora. Também será avaliado o papel do Estado enquanto promotor e organizador dessas ações.

As teorias procedimentais são importantes por analisarem as condições sociopolíticas para o surgimento da democracia, num momento de mudança de concepção de poder e legitimidade, e que será tratada por aquelas como um parâmetro de alcance. Serão apresentadas, dentre elas, as teorias de Joseph Schumpeter, com base em sua obra "Capitalismo, Socialismo e Democracia", de 1961, e de Robert Dahl, sendo trabalhada principalmente a obra "Poliarquia: Participação e Oposição", de 1997. Dessa forma, o Programa Eleitor do Futuro será avaliado como um instrumento do método democrático.

Já do ponto de vista deliberativo, os autores utilizados serão John Rawls e Jurgen Habermas, cujo referencial teórico será trabalhado a partir da análise de Leonardo Avritzer em seu artigo "Teoria Democrática e Deliberação Política". As teorias deliberativas são importantes para pensarmos em novas perspectivas de legitimidade do poder político com base na deliberação e no debate.

Com base no referencial teórico, o Programa Eleitor do Futuro, enquanto ação socioeducativa que busca a educação para cidadania, será analisado para avaliar se seu papel é apenas procedimental, ou se ele também possui potencial deliberativo. Também será feita uma análise crítica de possíveis melhorias e lacunas do Programa. Esse estudo se mostra importante por desenvolver um arcabouço de análise do programa, apresentando perspectivas de embasamento teórico para as ações. É importante também para ampliar os estudos sobre educação para a cidadania e sobre o papel do Estado na promoção da cidadania ativa. Busca-se, mais amplamente, a aplicação de conceitos de Teoria Política Contemporânea à prática das ações com vistas à teorização do fortalecimento da democracia brasileira.

Para o relacionamento do objeto de estudo com o arcabouço teórico, o artigo está estruturado em quatro seções principais. Iniciando com uma introdução do Programa Eleitor do Futuro para familiarização do leitor com as nuances e contextos da realização das ações. Em seguida há a apresentação do arcabouço teórico compreendido pela explanação primeiramente sobre as Teorias Procedimentais da Democracia e após pelas Teorias Deliberativas da Democracia. Feita a apresentação das teorias, parte-se para a análise crítica do objeto de estudo, em que será a análise do programa a partir do viés teórico, seguido pela conclusão contendo os pontos mais importantes da análise.

1. O PROGRAMA ELEITOR DO FUTURO

O Programa Eleitor do Futuro foi idealizado pelo Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, então Corregedor-Geral Eleitoral do TSE, em 2002 (Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, s.d.) e implementado aos poucos pelos 27 Tribunais Regionais. Seu objetivo principal é a conscientização política de jovens estudantes do ensino médio e fundamental, através da elucidação acerca de voto consciente, processo

eleitoral, participação política, direitos e deveres dos cidadãos, e, até mesmo, legislação eleitoral, entre outros, para o fortalecimento da democracia. Ao longo dos mais de 20 anos de projeto, cada Tribunal Regional construiu seu próprio arcabouço burocrático diário de execução do projeto, resultando em diferentes abordagens como distribuição de material didático de cartilhas, outros com jogos, simulação de votação em urna eletrônica e palestras.

Tendo como cerne a proposta de contato entre os Tribunais Eleitorais e a comunidade escolar com o objetivo de levar aos futuros eleitores ferramentas para a participação cidadã consciente e ativa, o escopo do programa foi flexível e, ao longo do tempo, cada regional pôde implementar as adaptações necessárias ao território que atende, à infraestrutura e à força de trabalho disponíveis, ao público a ser atingidos, entre outros. Dessa forma, alguns TREs como o do Rio de Janeiro e o de Alagoas separam o público entre Ensino Fundamental, atingidos pelo Programa Eleitor do futuro em ambos os regionais, e o Ensino Médio, com os Programas TRE Vai à Escola e Programa Eleitor Jovem, respectivamente; outros regionais, como o de Minas Gerais dividem o programa de acordo com o enfoque, com o Programa Eleitor do Futuro Zonas Eleitorais atendendo a demandas espontâneas, e o Programa Eleitor do Futuro Inovação, atendendo a projetos inovadores elaborados por formadores do próprio TRE; há também regionais que promovem parcerias, acordos e convênios com Secretarias e Escolas, como os regionais de Pernambuco, com o Programa Eleitor/Político do Futuro: Exemplos de superação, e o regional do Distrito Federal, com Concurso de Redação.

Também é interessante observar a diversidade dos locais de realização das ações socioeducativas. Algumas regionais, como Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, entre outros, têm projetos tanto com ida até as Escolas para atendimento aos estudantes, quanto com o recebimento das escolas nas sedes dos Tribunais. A primeira abordagem, com os servidores indo até as escolas se mostra importante pela facilidade de atendimento à comunidade escolar, não exigindo o deslocamento dos alunos, e permitindo que mesmo as escolas que não possuam meios de transporte, ou que estejam em regiões mais afastadas dos centros recebam o atendimento. Isso inclui também o atendimento feito por servidores, servidoras, juízes e juízas que se encontram em cartórios eleitorais, permitindo o atendimento ao interior dos Estados. Já a realização de ações socioeducativas nas sedes dos Tribunais aproxima os estudantes do trabalho e do corpo de pessoal que compõem a justiça eleitoral. Dessa forma, os estudantes conseguem ter de forma mais palpável a compreensão da amplitude jurídica do trabalho das cortes e da amplitude administrativa dos tribunais como um todo, entendendo a dimensão do trabalho para a entrega das eleições.

Quanto ao público-alvo, conforme dito acima, há Tribunais que subdividem o projeto entre os níveis Fundamental e Médio, e para este último, muitas das ações dão enfoque na emissão do primeiro título, tendo em vista a idade média dos alunos de Ensino Médio ser compatível com a idade mínima determinada na Constituição Federal para o alistamento eleitoral. Além dessas subdivisões, alguns Tribunais também apresentam projetos específicos que adaptam a linguagem para o Ensino Infantil, permitindo que os conceitos de cidadania e democracia sejam apresentados desde a primeira infância. Observa-se também que diversos regionais possuem registro de atendimento a escolas com Educação de Jovens e Adultos (EJA) e inclusivas, com atendimento a pessoas com deficiência (PCDs). As escolas atendidas em geral são tanto públicas quanto privada, mostrando que esse tipo de projeto é de interesse de todas as camadas sociais.

Apesar das variadas formas de manifestação, subdivisões e desdobramentos apresentados, as ações de cidadania executadas pelas Escolas Judiciárias Eleitorais têm todas como base a idealização inicial do Programa Eleitor do Futuro. A explicação dos conceitos relacionados ao exercício da cidadania e do funcionamento do sistema político brasileiro, o incentivo à participação política ativa e consciente e a apresentação do trabalho da justiça eleitoral e de todo seu aparato (inclusive as urnas eletrônicas) na promoção de eleições rápidas, seguras, eficientes, íntegras e transparentes.

Entende-se que a participação da Justiça Eleitoral para a formação cidadã é um complemento essencial aos conceitos apresentados em sala de aula durante o ano letivo para a formação de adultos que estejam não apenas preparados para o mercado de trabalho, mas também para o exercício da vida cívica. A participação política é uma atividade inescapável aos adultos conviventes em sociedade e fornecer ferramentas aos jovens para que possam entender seu papel e o desdobramento de suas ações e escolhas, ainda que sejam abstenções, também é papel dos órgãos estatais, cujo principal objetivo é zelar pelo processo democrático.

2. AS TEORIAS DA DEMOCRACIA

2.1. TEORIAS PROCEDIMENTAIS

As Teorias Procedimentais da democracia trazem em seu cerne o conceito de democracia não como um fim em si mesma, mas como um método para a tomada de decisões. Elas se caracterizam por apresentar um conjunto de regras para seu alcance pensando no aperfeiçoamento da sociedade. Dessa forma, as teorias procedimentais diferenciam-se das teorias clássicas ao racionalizar o conceito de democracia, afastando-o da teoria da "vontade do povo" e buscando as regras que regem as formas de competição política à essência do método democrático.

O nome dado à classificação dessas teorias surge do enfoque dado ao procedimento para o alcance da democracia, em contrapartida aos conceitos filosóficos de igualdade e justiça social de outras teorias. Instituições, regras e o papel de cada um dos grupos sociais são destrinchados nas teorias procedimentais para serem organizados com o objetivo da tomada de decisão de forma crítica. Sem o romantismo filosófico, os autores analisam como funcionam de fato as democracias, pensadas como um ideal a ser alcançado, mas de difícil realização prática. Dessa forma, para essas teorias, a democracia torna-se um conceito em movimento de constante aperfeiçoamento com base nas metodologias apresentadas.

Dentre os autores dessa corrente, destacam-se Joseph Schumpeter e Robert Dahl, que serão tratados neste artigo. Schumpeter analisa a democracia como um método político para produzir decisões eficientes na economia e faz uma analogia do mercado político com o mercado econômico. O próprio autor define a democracia como um "arranjo institucional para chegar a uma decisão política [...] incapaz de ser um fim em si mesma" (Schumpeter, 1961, p. 291). Enquanto Dahl, proveniente da tradição pluralista, pensa no processo democrático como um meio de transição das poliarquias rumo ao ideal da democracia.

Joseph Schumpeter foca sua teoria no conceito de que, ao contrário das teorias clássicas, o poder não seria pertencente ao povo, mas sim àquele que o recebe e exerce. Para ele, o papel do eleitor é o de escolher de forma consciente e eficaz um político para o qual transferirá seu poder decisório. A partir de então, a decisão deixaria de ser do eleitor e passaria a ser do político, que deixa de ser um simples reflexo, para se tornar o verdadeiro tomador de decisões, cabendo ao eleitor respeitar as decisões tomadas por aquele. Assim, a democracia não seria apenas indireta, mas sim um "governo aprovado pelo povo" (Schumpeter, 1961, p. 296) ou um "governo dos políticos" (Schumpeter, 1961, p. 339).

Desse modo, para Schumpeter compete ao eleitorado apenas aprovar ou recusar o governo no momento da eleição, em que ocorre a luta competitiva pelo voto. Para ele, não há que se falar em controle da população sobre os políticos eleitos e manifestações revolucionárias que objetivam a derrubada do governo eleito seriam contrárias à essência do método democrático.

Ao fazer a inversão da importância entre a escolha de representante e a decisão sobre assuntos políticos, colocando esta em segundo plano em relação àquela, o autor destaca a proeminência da luta competitiva pelo voto para o método democrático. Fazendo um paralelo com o conceito de concorrência na economia, a luta competitiva é, para Schumpeter, associada à "luta livre pelo voto livre" e, portanto, pode ser executada amplamente apenas no método democrático (Schumpeter, 1961, p. 323). O autor destaca que a luta competitiva, em que todos são livres para concorrer ao voto, é diretamente associada à ampla liberdade de expressão e liberdade de imprensa, vinculando o método democrático ao conceito de liberdade individual por esta ótica.

Destaca-se que Schumpeter, ao criticar o conceito da "vontade do povo", tida como universal nas teorias clássicas da democracia, desacredita o conceito de racionalidade aplicado à escolha política. O autor discute sobre como os interesses e saberes políticos do cidadão médio são facilmente cooptados e modelados por grupos políticos que podem manipulá-los. Ao desmistificar o conceito de vontade do povo, ele analisa que as vontades coletivas (que não são universais) autênticas, permanecem latentes até encontrarem um representante que as coloque em ação.

O autor destaca que, por ser um método, os resultados da democracia dependerão do contexto em que ela será aplicada, o que pressupõe, para sua funcionalidade, que a aplicação da mesma deva ocorrer em uma sociedade com condições em que possa operar da maneira que se objetiva. Essa dependência de contexto demonstra como ações de incentivo à participação política, como o Programa Eleitor do Futuro, são importantes para criar o ambiente propício para o bom funcionamento do método de-

mocrático. Do ponto de vista Schumpeteriano, as ações como o Eleitor do Futuro são importantes por promoverem a escolha consciente dos representantes, no sentido dos eleitores terem a clareza do papel dos cargos escolhidos e do processo de escolha.

Já o cientista político Robert Dahl é considerado um dos autores mais expoentes da linha pluralista e vê as democracias da época como imperfeitas do ponto de vista do ideal democrático, e por isso chama os regimes que mais se aproximam dela de poliarquia. Para Dahl, o método democrático é um processo de ampliação dos direitos políticos, tendo em vista que o autor traz como conceito principal a importância da liberdade de oposição. Também é um conceito chave a identificação da democracia como um governo que atenda a todos os cidadãos que são considerados iguais (Dahl, 1997, p 25). Entretanto, o autor entende que o conceito de democracia vai muito além dessas dimensões, não tendo sido implementada plenamente, com todos os seus aspectos, no mundo real.

Em sua obra *Poliarquia: Participação e oposição*, de 1997, o autor trará os conceitos de participação e oposição como principais fatores do processo democrático e abordará a gradatividade de cada um e como isso afeta a democracia. Ele caracteriza o método como um processo em que os governos transitam desde uma hegemonia fechada até uma poliarquia, que seria o mais próximo do ideal democrático. Neste processo, de acordo com a proporcionalidade de ampliação de cada direito (participação política e contestação pública), os governos podem transitar não só entre esses dois polos, como também entre as oligarquias competitivas e as hegemonias participativas.

Dahl destaca três "condições necessárias à democracia" e oito "garantias" que devem ser asseguradas pelo governo para garantir sua responsividade aos interesses populacionais e garantir que todos os indivíduos sejam considerados politicamente iguais. As condições são: as oportunidades plenas de formular e de expressar suas preferências, além da oportunidade plena de ter suas preferências consideradas na conduta do governo. Já as oito garantias são a liberdade de formar e aderir às organizações; liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; elegibilidade para cargos políticos; eleições livres e idôneas; instituições para garantir as eleições e manifestações de preferências (Dahl, 1997, p 26 e 27).

Dessa forma, o autor analisa que todas as garantias e condições podem ser atingidas em graus diferentes pelos países, sendo representados pelos conceitos de contestação pública, que envolve a liberdade de formar organizações e oposição, liberdade de expressão e de competição; e a participação política, que envolve o direito ao voto e elegibilidade. Entretanto, várias dessas garantias não são enquadradas de forma absoluta em cada conceito, estando presente em ambos em maior ou menor grau, como eleições livres e idôneas. Assim, as divisões que faz entre os regimes não são absolutas, mas sim espectros que muitas vezes se confundem em seus limites.

A hegemonia fechada seria aquele governo em que há pouca contestação pública e pouco direito de participação, sendo as mais distantes da democracia plena; já países cujo regime permitem a contestação pública plena, mas o sufrágio não é universal, restringindo o direito ao voto, são considerados oligarquias competitivas; em oposição, países cujo sufrágio é universal e a participação eleitoral é garantida a todos, mas que não permitem a livre manifestação da oposição são chamados de hegemonias inclusivas; por fim, as poliarquias, conforme anteriormente mencionado, seriam aquelas mais próximas do ideal democrático, em que há plena garantia dos direitos de contestação e em que o sufrágio é universal. É importante destacar que o movimento de transição dos regimes pode ocorrer em quaisquer direções dependendo do movimento dos governo em aumentar ou reduzir a participação política e a liberdade de contestação.

Dahl destaca que a movimentação dos países em direção às poliarquias, a partir da ampliação dos direitos de participação e de contestação, amplia-se a variação de ideias disponíveis e interesses a serem representados. Isso faz com que os governantes se sintam cada vez mais obrigados a atender os interesses de todos os governados, na mesma medida em que os direitos se ampliam. Dessa forma, amplia também a possibilidade de conflitos, que serão contrapostos aos custos de supressão desses conflitos. Assim, quanto mais próximo da poliarquia, menor é essa supressão e maior é a variedade de ideias representadas pelo governo.

Por fim, é importante destacar o que são os direitos de participação e contestação para Robert Dahl. Em objetivo, o autor lista como:

> Oportunidade de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais,

> ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores (Dahl, 1997, p 41).

Isso demonstra que, para ele, os direitos devem ir muito além de simplesmente votar e ser votado. Além de dever ser ampla e realmente disponível para todos, a participação e a contestação devem também compreender o direito de entender como funciona o governo para poder cobrar seus direitos de representação e poder manifestar as ideias espontânea e livremente, sem medo de represália do governo. Projetos como o Eleitor do Futuro atuam no sentido de munir a população com os recursos necessários para exercer esses direitos.

A concepção de projetos de cidadania seria um caminho para permitir uma maior pluralidade de ideias disponíveis, ao incitar a população ao pensamento crítico, munindo-a de conhecimento sobre o funcionamento do sistema político e participativo. Por um lado, o Eleitor do Futuro pode ser concebido como um fator adicional de custo para um governo que tente suprimir a variedade de pensamentos, por outro também pode ser entendido como uma distribuição de ferramentas para que todas as pessoas tenham conhecimento de como acessar o poder e seus governantes e fazer manifestar suas vontades. O Programa é importante na dimensão da participação ao ensinar sobre o processo eleitoral e, principalmente, a como votar, além da dimensão da contestação, ao ensinar as estruturas representativas da república e o que deve ser cobrado de cada representante eleito.

2.2 TEORIAS DELIBERATIVAS

O viés de análise das teorias deliberativas da democracia se diferenciam das teorias procedimentais principalmente por entenderem que a democracia se dá na forma da escolha das ideias representadas, com foco nos processos de debate e discussões e legitimidade das decisões. Por isso, ao utilizar o conceito de deliberação, o foco dessas teorias reside na discussão e avaliação das propostas. Para essas teorias, a democracia não é apenas o governo da maioria como definiu Rousseau, mas sim a possibilidade de deliberação e argumentação para se chegar a um consenso.

No artigo “Teoria Democrática e Deliberação Pública”, Leonardo Avritzer apresenta a construção do pensamento democrático deliberativo. Dentre os principais autores, Avritzer destaca Rawls e Habermas como principais autores a introduzirem o conceito de deliberação no estudo sobre a democracia. O autor destaca que até os anos 1970, o debate democrático era dominado pelas teorias procedimentais, destacando a importância de Joseph Schumpeter, como crítica ao pensamento Rousseauniano de democracia como vontade do povo. Antes dele, Weber também tem um papel importante ao teorizar sobre a impossibilidade de debate na democracia, restando a esta o espaço da decisão. Até a associação do conceito de deliberação ao conceito de debate, as teorias democráticas se pautavam na faceta decisionista da palavra deliberação, reduzindo a democracia ao momento da escolha dos representantes.

Destacado por Avritzer, John Rawls é um dos primeiros autores a introduzir a ideia de deliberação como argumentação. A sua obra A Teoria da Justiça é destacada por Avritzer como pioneira ao questionar se a vontade da maioria está sempre correta e sua justiça. O autor define Rawls como uma transição entre o pensamento decisionista, na medida em que aceita que, após deliberação, a “posição original” dos indivíduos possa mudar e chegar a um consenso, caso sejam divergentes (Rawls, 1971, apud Avritzer, 2000, p. 32). Rawls se aproxima da ideia clássica de democracia de Rousseau, mas ao mesmo tempo questiona a influência da pluralidade de ideias do campo privado na vida pública, questionando a justiça dessa influência. Assim inicia a concepção de razão pública e da transcendência do debate público, que deve levar argumentos que todos possam aceitar, sobre as concepções privadas.

Ao elaborar sua teoria, conforme apontado por Avritzer, Rawls teoriza, no texto O liberalismo político, sobre a ideia do consenso sobreposto, em que “a concepção política de justiça que regula as instituições básicas da sociedade é endossada por cada uma das principais doutrinas [...] que devem perdurar em uma sociedade de uma geração para outra” (Rawls, 1985, apud Avritzer, 2000, p. 35). Assim, Rawls mantém em sua teoria a concepção racional de que o processo de formação de preferências é individual, mas pode ser observado o início de um processo deliberativo.

De um ponto de vista Rawlsiano, as ações como o Eleitor do Futuro teriam como fundamento a provocação do processo deliberativo individual para a formação de preferências. Avritzer destaca que Rawls supõe a não existência de preferências individuais em todos, sendo necessária, portanto, a deliberação e argumentação coletiva, incluída a discordância, para construir o consenso sobreposto baseado em justiça. O Eleitor do Futuro seria então uma fonte para munir os cidadãos com ferramentas para participar de procedimentos argumentativos em busca do consenso coletivo.

Após Rawls, Avritzer destaca Jurgen Habermas como autor expoente da teoria democrática deliberativa. Habermas apresenta o conceito de esfera pública não-estatal como espaço de interação e o uso da razão nessa esfera leva à argumentação e participação. Habermas analisa que esse espaço de interação na relação entre a sociedade e o Estado deriva da mudança de relação entre a população e o poder, pois a sociedade pode agora cobrar do Estado justificativas morais para os atos de exercício estatal. A dimensão deliberativa vai além da vontade da maioria por ser uma resultante do processo argumentativo.

Para Habermas, a discussão pública não objetiva vencedor ou deve ser usada para definição de uma maioria que irá dominar, como prognosticava as teorias clássicas. A discussão argumentativa na esfera pública não-estatal teria como resultado a possibilidade dos indivíduos sensibilizarem os governantes para suas questões, apresentando suas demandas e debatendo seu conteúdo moral. Entretanto, Avritzer ressalva que a teoria de Habermas, em sua primeira formulação, possui lacunas em relação à como operaria esse espaço deliberativo numa sociedade contemporânea. Contudo em seu segundo livro, A Teoria da Ação Comunicativa, Habermas traz conceitos que teorizam sobre essa construção ao refletir sobre a construção de um mundo social reflexivo, em que há uma construção de um processo comunicativo comum, com a partilha de significados e linguagem comum que busca reflexivamente debater orientações em relação ao mundo, mas sem o monopólio da interpretação correta (AVRITZER, 2000, p. 38).

Um ponto importante da teoria Habermasiana é o fato de legitimidade, que para ele, pressupõe a participação racional coletiva no espaço deliberativo de todas as pessoas interessadas e envolvidas em certo assunto político (Avritzer, 2000, p. 39). Habermas elabora o “conceito D”, em que as normas e decisões só serão válidas se forem fruto do processo deliberativo com participação ampla, em que não haja o propósito de formação de maioria, mas sim de exaurir ao máximo o debate para que as demandas sejam todas apresentadas. Assim, dado o pressuposto da não homogeneidade social, pode-se ter um espaço de discussão moral, onde na esfera de discussão pública haverá a barganha e o relacionamento entre diferentes identidades culturais.

É interessante destacar que para Habermas, essa dimensão pública deliberativa deve permanecer informal, pois a esfera administrativa implica o engessamento e filtro das discussões. Sendo o Programa Eleitor do Futuro uma iniciativa estatal e tendo que seguir as regras e princípios da administração pública, de uma certa forma, apesar de promover o debate público, poderia haver, do ponto de vista habermasiano, o impedimento da informalidade nas deliberações. Nesse caso, o Programa poderia ser visto como um catalisador da discussão pública, mas talvez não o espaço onde esta deve acontecer.

3. ANÁLISE CRÍTICA

3.1 DIMENSÃO PROCEDIMENTAL DO PROGRAMA

O Programa Eleitor do Futuro tem como principal ação o ensino do funcionamento do sistema eleitoral para jovens eleitores, ou para aqueles que em breve o serão. Dessa forma, alinhado aos conceitos das teorias procedimentais, destaca-se o entendimento do programa como uma ferramenta de fortalecimento do método democrático. Além disso, em segundo plano, ele também funciona como reforço, propagação e divulgação desse método.

O Programa ensina sobre o funcionamento da democracia, da república e da federação brasileiras para mostrar aos eleitores, de maneira racional, a como votar de forma crítica e consciente do papel de cada ente. Dessa maneira, o eleitor aprende a quem e como contestar quando seus interesses não são considerados nas condutas do governo (Dahl, 1997). Ao apresentar o papel dos eleitores e seus deveres e direitos políticos, ensina os eleitores a como escolher racionalmente seus líderes e a respeitar o processo eleitoral, podendo ser entendido como o ensinamento a escolher os políticos disponíveis (Schumpeter, 1961). Há a preocupação em fazer o eleitor entender o seu papel e a necessidade de participação política, mas, inclusive por ser promovido pela justiça eleitoral, que deve ser imparcial, não há a preocupação em incitar debates acerca do conteúdo das decisões políticas.

O foco, portanto, é no processo eleitoral, nos mecanismos de escolhas, nas regras do processo eleitoral, nos instrumentos utilizados, etc. Dessa forma, há um fortalecimento e divulgação do método democrático, não só pela explicação do seu funcionamento, como também por criar as condições necessárias para a participação ativa ampla. Essa promoção e ampliação da participação eleitoral é um dos elementos essenciais para o sufrágio universal e para promoção da pluralidade de interesses.

Ao saber como funciona o processo eleitoral, inclusive da segurança da urna eletrônica, promove-se a confiança no método, na escolha livre e na certeza do sigilo e liberdade de voto, garantindo também a liberdade de expressão e o conhecimento para se concorrer ao voto, todos esses elementos essenciais ao método democrático (Schumpeter, 1961). Essa segurança também é essencial para a livre oposição, sem temer represálias (Dahl, 1997), e com conhecimento do papel da oposição no método democrático, que não deve ser manifestada desrespeitando o processo eleitoral.

Logo, o Programa Eleitor do Futuro enquanto ferramenta traz diversos benefícios que reforçam o método democrático tornando-o funcional e conferindo legitimidade. Ele apresenta munição para a população exercer de forma consciente o seu papel, sem temer o Estado e entendendo como sua participação é essencial para o governo. O Estado por sua vez ao promover o Programa reforça suas bases democráticas e faz avançar seu processo de democratização, solidificando as instituições que garantem a continuidade desse processo. O Programa é uma forma do próprio Estado brasileiro preservar e fortalecer seus princípios constitucionais.

3.2 POTENCIAL DELIBERATIVO

Um ponto delicado da análise do Programa Eleitor do Futuro é a promoção do debate político. Isso porque, em se tratando de uma ação promovida pela Justiça Eleitoral enquanto órgão realizador das eleições, há um cuidado extremo dos servidores em não influenciar o debate político, ainda mais por estarem em posição de autoridade intelectual em relação aos jovens. Entretanto, isso não quer dizer que não haja a promoção do debate, mas ao contrário, o mesmo deve ser incentivado, mas sem valoração moral de seu conteúdo.

A intenção do Programa é apresentar os princípios e valores democráticos para que os debates sejam feitos sempre com esse horizonte e respeitando esses fundamentos. O Programa promove o pensamento crítico, a construção de novas ideias e respeito às minorias, entendendo que a legitimidade do processo democrático não se dá apenas aferição da vontade da maioria (Habermas, 1989, apud Avritzer, 2000; Rawls, 1971, apud Avritzer, 2000). Em casos em que o programa leva a eleição simulada aos jovens, colocando-os no papel de políticos, apresentando propostas e ideias, claramente há um incentivo ao processo deliberativo.

Além disso, ao apresentar conceitos como democracia, liberdade de expressão, representatividade, entre outros, o programa busca ser um catalisador do pensamento crítico dos jovens incentivando os jovens a questionar, debater, participar e contestar, promovendo o processo deliberativo individual (Rawls 1971, apud Avritzer, 2000). Com o programa, os jovens são expostos à informação de modo a formar suas preferências individuais de forma crítica e consciente. Mostra-se aos jovens que as preferências políticas da esfera pública são fruto de uma discussão construída socialmente e que se torna mais legítima quanto maior for a participação geral (Habermas, 1989, apud Avritzer, 2000). O caráter potencial deliberativo do programa apresenta-se, assim, como uma faísca de incentivo aos jovens para participarem dos debates políticos públicos, a partir da concessão de ferramentas individuais para a formação das preferências que serão discutidas.

Contudo, o espaço das ações do programa é um espaço formal inserido na administração pública estatal e que portanto deve seguir seus princípios. Princípios esses que, conforme previsto por Habermas, podem promover o engessamento de determinadas questões, como a orientação moral acerca do conteúdo dos debates políticos. A imparcialidade da administração pública, e principalmente do Poder Judiciário enquanto guardião do processo democrático, impede que os servidores conduzam debates aferindo valor sobre o que deve ou não ser debatido. O engessamento por questões éticas também é gerado pelo caráter de autoridade intelectual em termos de conhecimento sobre democracia e política diante dos alunos.

Ademais, deve-se levar em conta que o Programa é promovido por um órgão governamental que possui, dentro das possibilidades estatais, seus próprios valores, missão e interesses na promoção daquele. Por conta disso, seria incoerente ao próprio Programa ser catalisador de debates que desafiem o status quo estatal e incentivem uma crítica radical ao sistema. Esse viés também pode ser entendido como mais uma das delimitações do debate derivada do ambiente formal de administração pública em que se dá o Programa, reforçando, portanto, a teoria de Habermas de que, para o debate ser totalmente livre, deve ocorrer em ambiente informal fora da esfera da administração pública.

Além disso, apesar de buscar instigar o debate e o pensamento crítico, o programa não cria de fato uma esfera deliberativa, muito menos a aplicação prática do fruto dos debates. A busca pelo debate contínuo e pelos ambientes em que a deliberação possa ter impacto em políticas sociais fica a cargo dos alunos, caso seja de seu interesse. Não há a inserção de fato desses jovens no debate, apenas a esperança de que haja a instigação pela participação.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar o Programa Eleitor do Futuro, uma ação de cidadania promovida pela Justiça Eleitoral, a partir do arcabouço teórico das teorias procedimental e deliberativa da democracia. Com a análise, percebe-se as ações de promoção da cidadania do Programa como uma potente ferramenta de fortalecimento do processo democrático e capacidade de incitação de debates, ainda que este segundo seja limitado pelo viés institucional.

Observou-se que o Programa alinha-se às teorias Schumpeterianas ao ensinar os eleitores o seu papel no processo eleitoral e qual o papel de cada um dos políticos eleitos, para que as escolhas individuais possam ser realizadas com consciência e racionalidade. O Programa ensina a respeitar e confiar no processo eleitoral e incentiva a liberdade de expressão e incita a participação crítica no processo de escolha dos candidatos. Através das lentes da teoria de Robert Dahl, o Programa incentiva a participação ativa e a livre manifestação de oposição, munindo o eleitor de ferramentas para entender como participar e como e a quem manifestar sua insatisfação por não ter suas preferências consideradas na conduta do governo. O Programa mostra como a educação para a cidadania, feita pelo Estado, é uma vigorosa ferramenta para o fortalecimento do processo democrático ensinando suas regras aos cidadãos para que estes, mesmo que em momentos de insatisfação, respeitem o processo eleitoral e possam participar e se opor seguros de sua liberdade de expressão e manifestação. Dessa forma, concluiu-se que o programa fortalece as próprias bases democráticas do Estado criando um ambiente mais propício para uma democracia funcional e legítima.

Também foi mostrado que o Eleitor do Futuro atua como catalisador do ambiente deliberativo e incitador do debate público. Apesar de suas delimitações enquanto ação estatal, observou-se que há a atuação na incitação do pensamento crítico e da formação de preferências individuais. Há a promoção e valorização da discussão e incentivo aos jovens a atuarem na esfera pública não-estatal de deliberação. Entretanto, a natureza do programa e suas delimitações institucionais impede que ele seja o ambiente de deliberação informal e orgânico por estar sob tutela do Estado. Os servidores que realizam o programa são representantes estatais que devem atuar como tal, conduzindo a incitação do debate dentro dos limites éticos institucionais.

Assim, esse trabalho demonstra o poder das ações para educação cidadã realizadas pelo Estado como importantes ferramentas de fortalecimento da democracia, ampliação de participação política e segurança na relação entre Estado e cidadão. Outras ações igualmente importantes, realizadas por órgãos dos poderes legislativo e executivo, que buscam educar o cidadão a respeito do funcionamento do Estado, tem um enorme potencial inclusivo, integrando a sociedade de forma ativa no espaço político. O estudo dessas ações como ferramenta de fortalecimento democrático se mostra importante pelo potencial transformador que estas podem ter, tanto para o dia a dia do cidadão ao exercer seus direitos e deveres, como para o Estados, ao fortalecer suas bases democráticas e ampliar o número de cidadãos que ativamente participam de sua construção.

A condução da educação cívica no Brasil por parte do Estado mostra-se uma excelente iniciativa para conduzir e dar ferramentas à população para participação política em ambientes deliberativos informais com liberdade e confiança no processo democrático e eleitoral. Há o fortalecimento da democracia ao se buscar o reforço da confiança do eleitorado no processo democrático, no respeito às regras, que serão

seguidas não só pelos eleitores, como também pelo Estado, e no processo de escolha dos candidatos, com a certeza de eleições livres, inidôneas e amplamente participativas. Além disso, há a difusão, e consequentemente fortalecimento, dos valores democráticos que fundamentam o Estado brasileiro e a busca pela ampliação da participação e da pluralidade de ideias para o enriquecimento da relação entre governantes e governados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS. **Programa Eleitor Jovem e Eleitor do Futuro.** Maceió: TRE-AL, [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-al.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/programa-eleitor-jovem-e-eleitor-do-futuro. Acesso em: 23 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. **Eleitor do Futuro**. Belo Horizonte: TRE-MG, [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-mg.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/eleitor-do-futuro.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. **Eleitor do Futuro**. Rio de Janeiro: TRE-RJ, [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/programas-sociais/eleitor-do-futuro?tab=ancora-1. Acesso em: 23 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO. **Projeto Eleitor do Futuro**, [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-pe.jus.br/institucional/projetos-sociais/projeto-eleitor-do-futuro. Acesso em: em: 23 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL. **Informações sobre os Programas da EJE-DF**. [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-df.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/projetos-e-programas-da-ejedf/informacoes-sobre-os-programas-da-eje-df. Acesso em: 23 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. **Cidadania**. [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/institucional/ejep/cidadania. Acesso em: 23 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Eleitor do Futuro**. [s.d.]. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/cidadania/eleitor-do-futuro. Acesso em: 23 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Curso Eleitor do Futuro**. [s.d.]. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/course/view.php?id=31. Acesso em: 23 jul. 2025..

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo, Edusp, 1997. pp. 25-50

AVRITZER, Leonardo. **"Teoria Democrática e Deliberação Pública"**. Lua Nova, 50, 2000,pp. 25-46.

O VOTO IMPRESSO NO BRASIL: LIMITAÇÕES TÉCNICAS E PRÁTICAS[1]

Paper ballots in Brazil: technical and practical limitations

LARISSA FONTENELLE DE MENDONÇA BARBOSA

Sobre o autor:

Larissa Fontenelle de Mendonça Barbosa. *Mestre em Latin American Studies pela Universidade de Oxford. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC-Minas. Bacharela em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub).*

RESUMO

O debate sobre o voto impresso no Brasil se arrasta desde os primórdios da adoção das urnas eletrônicas, tendo sido utilizado como instrumento político em um passado mais recente. Na intenção de superar um debate passional e politizado sobre o tema, o presente trabalho propõe uma avaliação sobre a eficácia técnica e viabilidade prática do voto impresso - aspectos esses muitas vezes ignorados no debate público. Embora defensores do voto impresso apontem potenciais benefícios como a possibilidade de verificação individual pelo eleitor e a recontagem de registros impressos, o presente trabalho sustenta que o voto impresso introduz limitações graves ao sistema eletrônico de votação: (i) cria um paradoxo de confiabilidade na urna eletrônica para validar a confiabilidade do voto impresso, (ii) gera margem para discrepâncias entre registros físicos e eletrônicos que fragilizam a definitividade da apuração, (iii) incentiva a judicialização das eleições com pedidos de recontagem e (iv) ameaça o sigilo do voto. Dessa forma, por introduzir limitações mais graves que as eventuais vulnerabilidades que visa sanar, o presente trabalho conclui que a adoção do voto impresso não representa um aprimoramento em termos de auditoria do sistema eletrônico de votação.

Palavras-chave: voto impresso; eleições; urna eletrônica; sistema de votação eletrônico.

ABSTRACT

The debate over printed ballots in Brazil has persisted since the early adoption of electronic voting machines and has recently been appropriated as a political instrument. In an effort to move beyond a passionate and politicized debate, this paper evaluates the technical effectiveness and practical feasibility of printed ballots - dimensions often overlooked in the public debate. Although proponents emphasize potential benefits, such as voter verification and the possibility of paper recounts, this paper argues that printed ballots introduce serious limitations to the electronic voting system: (i) a paradox of relying on electronic voting machines in order to rely on printed ballots, (ii) the risk of discrepancies between physical and electronic records, undermining the finality of the vote count, (iii) the incentive for judicialization of elections with recount requests, and (iv) threats to vote secrecy. Thus, this paper concludes that the adoption of printed ballots does not represent an improvement in terms of auditing the electronic voting system as it introduces limitations more serious than the very vulnerabilities it seeks to address.

Keywords: printed ballots; elections; electronic voting machine, electronic voting system.

[1] Tradução de inglês para português e atualização de dissertação de mestrado apresentada em 2022.

INTRODUÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que, neste trabalho, o que chamaremos pelo termo popular "voto impresso" ou "cédula impressa" é também denominado "*voter-verified paper audit trail*" (VVPAT) ou "registro impresso do voto" (RIV). Assim, a adoção do "voto impresso" consistiria em um sistema híbrido de votação com uso de urnas eletrônicas com impressoras acopladas que imprimiriam, para cada eleitor, uma cédula com os votos digitados na urna eletrônica para conferência individual. Nesse sistema, a cédula impressa não poderia ser manuseada pelo eleitor, apenas conferida visualmente, sendo automaticamente armazenada em um repositório lacrado. Portanto, a adoção desse mecanismo não significaria o retorno ao voto em papel, tampouco se trataria de um sistema onde o eleitor levaria consigo um registro impresso como prova de seu voto.

O debate sobre a implementação de voto impresso nas eleições brasileiras não é novo. Note-se que em três oportunidades diferentes foram aprovados dispositivos legais para implementar o voto impresso no país, e em uma dessas oportunidades o voto impresso chegou a ser parcialmente implementado. Vejamos.

Em 2000, as urnas eletrônicas foram completamente adotadas em todo o país. Logo em seguida, em 2002, o voto impresso foi previsto em lei (BRASIL, 2002), seguido da realização de teste onde parte das urnas imprimiam cédulas confirmando o voto registrado no equipamento recém-lançado. Logo após o teste, a lei foi alterada para descartar a exigência de impressão do voto e, em seu lugar, optou-se por implementar o Registro Digital do Voto (RDV), um mecanismo protegido por criptografia que permite a recontagem dos votos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2021).

Pouco anos depois, em 2009, uma nova lei foi aprovada para implementar a impressão do voto a partir das eleições de 2014 (BRASIL, 2009), mas o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou pela inconstitucionalidade do dispositivo por prejudicar o sigilo do voto[2] (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011). Dessa vez, não houve teste ou implementação do mecanismo nas eleições.

Mais tarde, com a "Minirreforma eleitoral" de 2015, o legislador voltou a exigir a impressão do voto (BRASIL, 2015). A exigência foi vetada pela presidente Dilma Rousseff, mas o veto foi logo em seguida derrubado pelo Congresso Nacional (AGÊNCIA SENADO, 2015). A última palavra veio do STF, que julgou pela inconstitucionalidade do dispositivo legal com a mesma fundamentação principal acerca do sigilo do voto[3]. O ministro relator Gilmar Mendes, em seu voto, também teceu considerações sobre os princípios da proibição do retrocesso político, da economicidade nos gastos públicos e eficiência (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Para superar o entendimento pela inconstitucionalidade, em 2021, a Câmara dos Deputados votou uma Proposta de Emenda Constitucional que instituiria a obrigatoriedade do voto impresso, mas a proposta não contou com votos necessários para aprovação (SIQUEIRA; TRIBOLI, 2021).

Mais recentemente, em 2025, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal incluiu a implementação do voto impresso no Projeto de Lei Complementar 112/2021 (projeto que substitui o Código Eleitoral de 1965 e consolida a legislação eleitoral e partidária). O projeto encontra-se em andamento, mas ainda que se torne lei, esbarrará no entendimento de inconstitucionalidade já oferecido pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que o texto é o mesmo aprovado em 2015 e já julgado inconstitucional pelo Tribunal (MONTEIRO, 2025).

Feito esse breve apanhado histórico, é possível notar que desde a implementação das urnas eletrônicas a intenção de adotar a impressão do voto nunca foi totalmente superada, restando clara a recorrência e relevância do assunto.

A intenção do presente artigo é, portanto, explorar as limitações técnicas e práticas que envolvem a implementação do voto impresso no Brasil – para além dos motivos puramente jurídicos já muito explorados em diversos trabalhos acadêmicos (LACERDA, MAIA, 2021; DE SOUZA, 2021; MARINS, 2020; CARVALHO, 2016). A primeira parte desse artigo explanará os benefícios pretendidos com a impressão do voto e, em seguida, cuidará de quatro limitações importantes que a implementação do voto impresso acarretaria ao sistema eletrônico de votação brasileiro.

Como pontuado pelo ministro Gilmar Mendes em seu voto julgando pela inconstitucionalidade do voto impresso em 2020, o legislador pode perfeitamente modificar normas eleitorais, mas novos proce-

[2] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.889
[3] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.889

dimentos eleitorais devem ser acompanhados de normas de organização e procedimento que permitam sua colocação em prática (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Assim, ao trazer aspectos técnicos e práticos, o presente trabalho visa informar o debate acerca da implementação do voto impresso e a reflexão sobre a sua viabilidade.

1. BENEFÍCIOS PRETENDIDOS COM O VOTO IMPRESSO

O voto impresso tem a intenção de propor dois principais benefícios para o sistema de votação brasileiro: (i) a verificação do voto pelo eleitor e (ii) a possibilidade de recontagem dos votos em cédula impressa (aqui também chamado de "registro impresso"). Vejamos com mais detalhes.

Primeiramente, o voto impresso permitiria que os eleitores verificassem se as urnas eletrônicas registram corretamente seus votos durante o ato de votar. Isso porque o registro impresso deve refletir o voto eletrônico, sendo que, caso o registro impresso não corresponda ao voto digitado na urna, o eleitor poderia contestá-lo. Dessa forma, pretende-se que os eleitores detectem se as máquinas registram corretamente os votos durante a votação.

O segundo potencial benefício seria a possibilidade de recontagem dos votos. Isso significa que candidatos ou partidos políticos poderiam contestar os resultados totalizados com os registros eletrônicos e solicitar recontagens com base nos registros impressos (que foram verificados por cada eleitor durante a votação). Assim, em última instância, a integridade do sistema eletrônico de votação seria demonstrada pelo contraste entre o número de votos registrados eletronicamente e os registrados em cédulas impressas. Isto é, se os números coincidirem, o sistema funciona bem. Se não coincidirem, a votação pode vir a ser anulada.

Defensores do voto impresso argumentam que é possível recontar os votos gravados na memória da urna eletrônica no sistema eletrônico de votação atual, mas não seria possível verificar se esses votos foram gravados de forma maliciosa ou por erro da máquina (PSDB, 2015, p.59, 64, 76). Por exemplo, supondo que seja possível que a urna eletrônica sofra um ataque malicioso e seja programada para registrar um número definido de votos para determinado candidato. Nessa situação, a recontagem dos votos só voltaria a contar os mesmos votos maliciosamente registrados, sem indicar o comportamento inadequado da máquina. Essa situação configuraria o que especialistas chamam de "roubo silencioso" (*silent theft*).

Dessa forma, alguns cientistas da computação e especialistas recomendam a impressão do voto como um mecanismo adicional de auditoria (COMITÊ MULTIDISCIPLINAR INDEPENDENTE, 2010, apud VOGEL, 2011, p.11; ARANHA et al., 2019, p.347; AVGEROU, MASIERO, POULYMENAKOU, 2019, p.266; GIBSON, et al., 2016, p.280; KOHNO et al., 2004, p.2; ANSARI et al., 2008, p.30; MERCURI, 2001, p.53). Rezende (2010, p.127), por exemplo, argumenta que, como o sistema atual só registra votos eletronicamente, haveria uma "desmaterialização" dos votos.

Segundo esses especialistas, o voto impresso criaria, portanto, uma redundância que permitiria detectar falhas no software das máquinas, seja (i) por meio da verificação do voto pelo próprio eleitor, impedindo que a máquina registre um voto diferente, seja (ii) pela possibilidade de recontagem dos registros impressos verificados pelo eleitor, que poderiam ser contrastados com os votos eletrônicos.

2. LIMITAÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DO VOTO IMPRESSO

Embora em uma perspectiva técnica o voto impresso seja recomendado por alguns cientistas da computação, como visto acima, ele também traz complicações significativas que podem, em última análise, fragilizar a confiança nas eleições.

Durante o teste para implementação do voto impresso em 2002, foram identificadas dificuldades práticas que vão desde os custos de desenvolvimento e implementação do mecanismo, contratação e treinamento de mesários, até questões logísticas, incluindo transporte adequado, armazenamento seguro e manutenção das cédulas físicas (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2003, p.20); além da necessidade de soluções alternativas para conferência de pessoas portadoras de deficiência visual.

Para além das dificuldades notadas no teste, a seguir, trataremos de quatro limitações principais para a implementação do voto impresso no Brasil e que, quando sopesadas com os dois benefícios pretendidos com o voto impresso, revelam que sua adoção não se justifica.

2.1. PARADOXO: CONFIAR NO VOTO IMPRESSO É CONFIAR NO FUNCIONAMENTO DA URNA ELETRÔNICA

Teoricamente, a impressão do voto permitiria a independência do software do sistema eletrônico de votação (RIVEST, 2008, p.3761). Rivest (2008, p.3759) define que um "sistema de votação é independente de software se uma mudança ou erro (não detectado) em seu software não puder causar uma mudança ou erro indetectável no resultado de uma eleição". Ou seja, o sistema de votação se tornaria "independente" com o voto impresso, pois um hipotético erro ou ataque malicioso no software da urna eletrônica para registrar votos eletrônicos para candidatos específicos seriam detectáveis através dos registros impressos.

No entanto, da mesma forma como se assume que o software da urna eletrônica pode sofrer erros ou ataques maliciosos, o mesmo pode ocorrer com o software responsável pela impressão dos registros físicos. Por exemplo, é possível supor que a urna eletrônica seja capaz de ser programada para imprimir cédulas extras enquanto ninguém vota (ENTREVISTADO, 2022). Também é possível supor que o software da urna eletrônica pudesse ser programado para permitir que o eleitor visse o registro físico conforme sua intenção de voto, mas que o registro eletrônico fosse gravado de forma diferente (VOGEL, 2011, p.6).

Além disso, para a implementação do voto impresso, cada registro impresso deverá ser identificado por códigos (*QR codes* e sequências alfanuméricas) para permitir sua verificação e autenticação. Em outras palavras, esses códigos são necessários para confirmar que a cédula foi gerada por uma determinada urna eletrônica. Assim, são as próprias urnas eletrônicas as responsáveis por gerar e autenticar os registros impressos.

Curiosamente, cria-se então uma situação paradoxal: aqueles que não confiam no funcionamento das urnas eletrônicas exigem o voto impresso, mas esse mesmo voto impresso depende do funcionamento das urnas eletrônicas (ENTREVISTADO, 2022).

Ainda do ponto de vista técnico de auditoria, é questionável o uso de um registro produzido por mecanismo eletromecânico (i.e., voto impresso produzido por impressora) como forma de auditar um registro eletrônico (i.e., voto produzido digitalmente) (ENTREVISTADO, 2022). Tendo em vista que, estatisticamente, o mecanismo eletromecânico é mais propenso a falhas que o eletrônico, seria recomendável usar o segundo como forma de auditar o primeiro, e não o contrário.

Com relação à possibilidade de um "roubo silencioso", isto é, um programa malicioso capaz de alterar os números de votos eletronicamente registrados na urna, o risco de tal ataque parece muito limitado, mesmo na visão de especialistas que defendem o voto impresso. Isso se dá não apenas pelos vários processos de segurança existentes (que não permitem a execução de software diferente nas urnas eletrônicas), mas também porque o invasor precisaria de acesso privilegiado ao sistema eletrônico de votação para projetar e inserir tal mau funcionamento no software da urna (FERRAO et al., 2019, p.9) – visto que a urna não é conectada à internet, portanto não pode ser "acessada" remotamente.

Portanto, em síntese, o voto impresso visa alcançar independência do software do sistema de votação para evitar "roubos silenciosos", mas as chances de tais roubos ocorrerem são baixíssimas (já que as urnas eletrônicas não executam softwares diferentes e os malfeitores precisariam de acesso direto ao sistema). De outro lado, o mesmo não se poderia dizer sobre as chances de ataques maliciosos aos registros impressos, como abordaremos a seguir. Somado a isso, o voto impresso ainda gera uma situação paradoxal onde confiar na autenticidade do registro impresso é confiar no bom funcionamento da urna eletrônica.

2.2. DISCREPÂNCIAS ENTRE VOTO ELETRÔNICO E IMPRESSO: COMO LIDAR?

Como abordado acima, a implementação do voto impresso consistiria na geração de registro impresso para cada eleitor com os votos que registraram na urna eletrônica, de modo que, idealmente, com tudo funcionando corretamente, todos os votos eletrônicos teriam um registro impresso correspondente.

No entanto, há diversos riscos que podem prejudicar essa correspondência (para cada voto eletrônico, um registro impresso) criando o que denominamos "discrepâncias" entre o número de votos eletrônicos e registros impressos. Vejamos.

2.2.1. DISCREPÂNCIAS VERIFICADAS DURANTE A VOTAÇÃO

Tratemos da seguinte situação hipotética no caso de implementação do voto impresso: o eleitor vota em determinado candidato, digitando corretamente o número na urna eletrônica e, devido a um mau funcionamento da urna (ataque malicioso ou erro do software), a urna não registra o voto corretamente, imprimindo uma cédula com voto para outro candidato ou invalidando o voto do eleitor.

Como vimos, o primeiro objetivo do voto impresso seria justamente permitir que o eleitor verifique o seu voto e acuse diferença entre o voto eletrônico e a cédula impressa ("registro impresso") nessa situação descrita. Para que o segundo objetivo pretendido com o voto impresso (i.e., recontagem dos votos através do contraste com o número de votos eletrônicos) tenha algum propósito, é preciso que os eleitores de fato façam essa conferência.

No entanto, uma pesquisa americana realizando eleições simuladas com erros propositais em cédulas impressas apontou a baixíssima eficácia da conferência pelo eleitor. O estudo consistiu em simulação com voto impresso (VVPAT) e com feedback em áudio (VVAATT), onde cada participante completou quatro eleições simuladas: uma sem erro e três contendo erros propositalmente inseridos no VVPAT ou VVAATT (i.e., substituição do candidato escolhido por outro, remoção de um voto e remoção de uma eleição inteira). Dos 108 cenários com erros, nenhum foi espontaneamente relatado no sistema com voto impresso (VVPAT), e apenas 25 erros foram percebidos pelos organizadores a partir das reações dos participantes com voto impresso (SELKER, COHEN, 2005).

Ademais, tendo em vista a realidade brasileira e o baixo nível de instrução formal de parte considerável dos eleitores, é mesmo de se esperar que essa forma de verificação tenha eficácia baixa.

Para além da baixa eficácia do ponto de vista técnico, no plano da viabilidade prática, há também incontáveis intercorrências que a impressão do voto pode gerar durante a votação. De fato, o eleitor pode alegar um erro que efetivamente tenha ocorrido no funcionamento da urna eletrônica (como descrito acima), mas também é possível que alegações de erro da urna com relação ao voto impresso aconteçam pelos mais diversos motivos, que vão desde casos de genuíno engano dos eleitores, eleitores com distúrbios psiquiátricos, e até a má-fé.

Na prática, as propostas legislativas já tentadas não detalham como lidar com alegações de discrepância entre o voto eletrônico e a cédula impressa durante a votação. No mínimo, seria necessário trocar a urna eletrônica usada durante a votação. E o que ocorreria com os votos já registrados naquela urna? Além disso, tais alegações de discrepância certamente atrapalhariam a normalidade da votação, podendo até mesmo impedir a continuação da votação na seção eleitoral. Por fim, essas alegações de discrepância ainda teriam o potencial de comprometer o sigilo do voto do eleitor, visto que ele deverá explicar o ocorrido; o que também exigiria preparo e treinamento dos mesários e oficiais envolvidos nas seções eleitorais por todo o país.

Note-se que não se está a defender aqui um total impedimento à implementação do voto impresso devido às dificuldades descritas acima, mas há que se levar em consideração as limitações práticas de sua implementação, principalmente a fim de garantir a normalidade da votação e sigilo do voto.

Passemos a analisar os riscos envolvendo discrepâncias pós-votação.

2.2.2. DISCREPÂNCIAS NA APURAÇÃO DOS VOTOS

Antes do uso das urnas eletrônicas, a apuração dos votos era a etapa mais vulnerável do processo eleitoral, já que as cédulas em papel eram contadas manualmente. Assim, o sistema eletrônico de votação brasileiro visava justamente automatizar o processo de apuração (ENTREVISTADO, 2022). Hoje, é possível afirmar que a apuração e totalização dos votos não são a etapa das eleições de maior vulnerabilidade. Demonstração disso é o fato de que os boletins de urna são impressos pelas urnas logo após às 17h no dia da eleição, permitindo que os resultados sejam contados de forma independente pela soma desses resultados parciais. Nesse sentido, existem aplicativos de verificação colaborativa que realizam apuração independente (ARANHA, RIBEIRO, PARAENSE, 2016, p.288); e, de fato, essas apurações independentes não diferem da apuração oficial feita pelo TSE (PSDB, 2015, p.208).

Não obstante a falta de indício de vulnerabilidade nessa fase do processo eleitoral, como discutido, um dos benefícios pretendidos com a implementação do voto impresso é a possibilidade de recontagem dos votos. É bem verdade que o objetivo seria recontar registros impressos previamente verificados por cada eleitor individualmente; contornando a "desmaterialização" dos votos no sistema atual.

Consequentemente, o voto impresso buscaria superar potenciais vulnerabilidades do sistema eletrônico que não estão relacionadas com a forma como os resultados parciais são enviados e em seguida totalizados pelo TSE, mas sim com a forma como esses resultados parciais foram gerados originariamente. Ou seja, cria-se uma etapa de verificação (de baixa eficácia, diga-se) para a geração dos resultados parciais – e isso posteriormente fortaleceria a contagem dos votos na medida em que os registros físicos dos votos podem ser (re)contados.

No entanto, ao tentar superar uma potencial vulnerabilidade na geração dos resultados parciais, o voto impresso cria uma outra vulnerabilidade: a conservação e manutenção dos registros impressos.

Visto que os registros impressos seriam usados para possíveis recontagem de votos, esses registros precisariam ser recolhidos, transportados e mantidos, por todo o país, com extremo cuidado. Se, acidentalmente, registros impressos forem destruídos durante o armazenamento ou transporte, haverá discrepâncias com relação ao número de votos eletrônicos. Da mesma forma, se, intencionalmente, registros impressos forem subtraídos ou registros falsos forem adicionadas, haverá discrepâncias em relação ao número de votos eletrônicos.

Consequentemente, essas discrepâncias criam o "desafio da reconciliação". Caso surjam discrepâncias, qual tipo de registro deve ser a fonte confiável para a contagem dos votos: o eletrônico ou o físico? (ENTREVISTADO, 2022).

Nessa situação, se os registros eletrônicos forem considerados definitivos, não faria sentido o enorme esforço para implementar o voto impresso, já que os registros físicos seriam desconsiderados no final. Porém, se os registros físicos forem considerados para a contagem definitiva, isso criaria uma janela de oportunidade para criminosos, que poderiam intencionalmente gerar a discrepância (ENTREVISTADO, 2022). Importante notar que registros físicos podem ser mais facilmente atacados do que registros eletrônicos, já que estes contam com mecanismos de segurança digital e necessidade de expertise tecnológica.

De fato, esse segundo cenário (i.e., confiar nos registros impressos e desconsiderar os votos eletrônicos) pode até mesmo incentivar candidatos derrotados a adulterar registros físicos a fim de criar discrepâncias e questionar a lisura das eleições. Dessa forma, o voto impresso (i.e. uso dos registros físicos para recontagem de votos) poderia servir como subterfúgio para o questionamento do resultado das eleições.

Portanto, qualquer proposta de implementação do voto impresso precisa se atentar para: (i) do ponto de vista prático, quais serão os cuidados e logística envolvidos para garantir a segurança e inviolabilidade dos registros impressos, afim de não criar uma nova vulnerabilidade para o sistema; e (ii) do ponto de vista técnico, como reconciliar potenciais discrepâncias entre o número de votos eletrônicos e registros impressos, ou seja, qual deve ser a fonte decisiva para a definição do resultado eleitoral.

2.3. JUDICIALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

Mesmo que os registros eletrônicos sejam considerados como fonte primária para a contagem de votos, como funciona atualmente, a mera existência de uma segunda fonte (física) de contagem incentivaria os candidatos (especialmente os derrotados) a pedir recontagens com base nos registros físicos. Seria então previsível que os candidatos questionem o resultado eleitoral e solicitem recontagens ao Poder Judiciário, o que levaria à judicialização das eleições. Assim, o Judiciário seria envolvido na aprovação desses pedidos de recontagem e na decisão sobre como os votos devem ser contados. Isso inevitavelmente enveredaria para a judicialização da política.

Além disso, como explorado acima, discrepâncias poderiam ocorrer intencionalmente. Candidatos derrotados ou quaisquer interessados poderiam, propositalmente, adulterar registros físicos não apenas para fazer parecer que receberam mais votos, mas também para criar discrepâncias que possam ser judicializadas.

Aqui cabe ressaltar que no sistema eletrônico atual, para que um candidato vença por meio de fraude, seria necessário vencer as barreiras tecnológicas (discutidas acima) a fim de gerar mais votos para esse determinado candidato ou anular votos para outro – de forma que se faria necessária uma alteração substancial dos números para chegar ao resultado pretendido. Por outro lado, com o voto impresso, bastaria criar alguma discrepância entre o número de votos eletrônicos e os registros físicos para pôr em xeque a lisura da eleição. Assim, causando tais discrepâncias entre registros físicos e eletrônicos, candidatos ou outros interessados poderiam alegar que essas diferenças seriam provas de fraude e, assim, judicializar a questão para provocar atrasos na divulgação dos resultados oficiais ou mesmo exigir anulação das eleições.

Portanto, o voto impresso implicaria mais uma vulnerabilidade nas eleições, considerando o papel que o Judiciário teria de assumir para aceitar pedidos de recontagem e decidir como os votos deverão ser apurados.

2.4. SIGILO DO VOTO

Por fim, além dos aspectos técnicos e práticos já detalhados, há também uma limitação jurídica importante relacionada à implementação do voto impresso: o sigilo do voto. Os dois últimos dispositivos legais que tentaram implementar o voto impresso foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal porque expunham os eleitores ao risco de terem seus votos identificados, comprometendo o direito constitucional ao sigilo do voto (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Por exemplo, se erros técnicos ocorrerem durante a impressão das cédulas ("registro impresso"), eleitores poderão ter seus votos revelados ao buscar auxílio de mesários. Portanto, se o sigilo do voto é comprometido, também o é a liberdade do eleitor para escolher seus candidatos. Isso é particularmente problemático em um país onde eleitores historicamente sofreram a prática do "voto de cabresto" (LEAL, 2012, p.44, 57) e onde, em certos cenários, ainda há coação para votar nos candidatos preferidos por líderes locais.

Embora haja previsão em proposta de Lei Complementar (proposta do Novo Código Eleitoral) em andamento, a implementação do voto impresso ainda esbarra no entendimento de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, uma nova tentativa de implementar o voto impresso terá de superar essa inconstitucionalidade reforçando o sigilo do voto (acompanhado de proposta de como garantir esse sigilo na prática) ou, alternativamente, ser proposta como emenda à Constituição Federal.

CONCLUSÃO

O voto impresso, ou registro impresso do voto, é tema de debate no Brasil desde a implementação das urnas eletrônicas. Tendo sido testado no ano de 2002, os resultados revelaram diversas dificuldades como falha ou travamento da impressão, contratação e treinamento de mesários, custos de desenvolvimento e implementação, necessidade de soluções alternativas para conferência de pessoas portadoras de deficiência visual, além de questões logísticas, incluindo transporte, armazenamento e manutenção das cédulas físicas. Mesmo assim, por mais duas vezes desde o referido teste, a implementação do voto impresso foi aprovada em lei para em seguida ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nunca tendo sido de fato implementada. Atualmente, o voto impresso é novamente proposto pelo legislador na redação da proposta do Novo Código Eleitoral.

Primeiramente, o presente trabalho apresentou os benefícios pretendidos pela implementação do voto impresso, quais sejam: (i) a verificação do voto pelo eleitor e (ii) a possibilidade de recontagem dos votos em cédula impressa. Em seguida, foram selecionadas e detalhadas quatro limitações principais – de ordem técnica e prática – para a implementação do voto impresso.

A primeira limitação consiste no paradoxo de se implementar um mecanismo (voto impresso) para acreditar no funcionamento da urna eletrônica, mas o próprio mecanismo (voto impresso) dependeria do funcionamento da urna – o que significa um contrassenso do ponto de vista técnico de auditoria. Além disso, ao tentar se alcançar "independência do software" e evitar um "roubo silencioso", o voto impresso cria novas vulnerabilidades que representam riscos mais altos e prováveis que o próprio "roubo silencioso".

A segunda limitação envolve potenciais discrepâncias entre o número de votos registrados eletrônica e fisicamente. Em síntese, a implementação do voto impresso gera uma série de desafios relativos à forma de lidar com essas potenciais discrepâncias, que são completamente ignoradas no debate público sobre o tema. O presente trabalho então apresenta alguns desses desafios, distinguindo-os em dois momentos: votação e apuração dos votos. As discrepâncias que fossem verificadas pelo eleitor durante a votação gerariam toda sorte de perturbação à normalidade da votação e ao sigilo do voto. Mais importante, a verificação feita pelo eleitor teria baixa eficácia enquanto forma de auditoria – considerando estudo apontando que poucos eleitores efetivamente fariam a conferência de seus votos. Já as discrepâncias que fossem percebidas na apuração dos votos geram um grande dilema em seu enfrentamento.

Isso porque ao criar dois registros do voto, cria-se o dilema sobre qual registro confiar: o eletrônico ou o físico? Em suma, ao se escolher o registro eletrônico como fonte definitiva para contagem dos votos, não há razão para implementar o voto impresso; por outro lado, ao se escolher o registro físico como fonte definitiva, há que se atentar para o risco (muito real) de violação das cédulas impressas. Com isso, o voto impresso enfraquece a natureza definitiva da contagem eletrônica de votos, que foi justamente a finalidade pretendida com a adoção das urnas eletrônicas.

Apresentada a limitação a respeito das potenciais discrepâncias entre votos impressos e eletrônicos, o trabalho passou a tratar da terceira limitação, associada à anterior: a judicialização das eleições. Pedidos de recontagem dos votos impressos e contestação das eleições em decorrência de potenciais discrepâncias entre votos impressos e eletrônicos teriam, inevitavelmente, de ser apreciados pelo Poder Judiciário. Dessa forma, em última instância, a implementação do voto impresso enveredaria na judicialização da política.

Por fim, a quarta limitação envolve o sigilo do voto. Essa limitação é a mais abordada em trabalhos jurídicos sobre o tema, visto que foi o principal fundamento da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que visavam implementar o voto impresso. Para superar esse entendimento pela inconstitucionalidade, seria preciso aprovação de Emenda Constitucional (tentada sem sucesso em 2021) ou que se discutam meios práticos de garantir o sigilo do voto com o voto impresso.

Nesse sentido, o presente trabalho contribui para um debate prático e informado, mas que comumente é reduzido a paixões ou predileções baseados em entendimentos superficiais. A vontade do legislador em adotar o voto impresso ao sistema eletrônico de votação deve considerar aspectos técnicos de segurança e auditoria (e.g., há mesmo superação de vulnerabilidades ou criação de novas vulnerabilidades ainda maiores?) e práticos (e.g., quais são as implicações e viabilidade da implementação?).

Portanto, chega-se à conclusão de que ainda que haja espaço para aprimoramentos nos processos de auditoria já existentes, como os testes públicos de segurança, e maior participação de entidades da sociedade civil, tais processos são mais eficazes e construtivos na detecção de falhas do sistema de votação eletrônica do que o voto impresso.

Após 25 anos da adoção da urna eletrônica, o sistema eletrônico de votação além de se mostrar confiável, se tornou parte da experiência democrática do Brasil. Esse sistema eletrônico é totalmente condizente e adequado à realidade do país, com uma sociedade cada vez mais digitalizada, na qual cidadãos recorrem cotidianamente a soluções digitais inovadoras como o PIX e o portal de serviços GOV.BR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. **Eleições terão voto impresso a partir de 2018**. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/28/eleicoes-terao-voto-impresso-a-partir-de-2018. Acesso em: 02/05/2022.

ANSARI, Nirwan; SAKARINDR, Pitipatana; HAGHANI, Ehsan; ZHANG, Chao; JAIN, Aridaman K.; SHI, Yun Q. **Evaluating Electronic Voting Systems Equipped with Voter-Verified Paper Records**. IEEE Security & Privacy, v. 6, n. 3, p. 30–39, 2008.

ARANHA, Diego F.; BARBOSA, Pedro Y. S.; CARDOSO, Thiago N. C.; ARAÚJO, Caio Luders; MATIAS, Paulo. **The return of software vulnerabilities in the Brazilian voting machine**. Computers & Security, v. 86, p. 335–349, 2019.

ARANHA, Diego F.; RIBEIRO, Helder; PARAENSE, André Luis Ogando. **Crowdsourced integrity verification of election results**. Annales des télécommunications, v. 71, n. 7-8, p. 287–297, 2016.

AVGEROU, Chrisanthi; MASIERO, Silvia; POULYMENAKOU, Angeliki. **Trusting e-voting amid experiences of electoral malpractice: The case of Indian elections**. Journal of Information Technology, v. 34, n. 3, p. 263–289, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002. **Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10408.htm Acesso em: 02/05/2022.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 02/05/2022.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 02/05/2022.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Dos inconvenientes do voto impresso: memória da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543**. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 11, n. 1, jan./abr. 2016. Disponível em: https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais/issue/view/6/Volume%2011%20N%C3%BAmero%201. Acesso em: 10/05/2022.

DE SOUZA, Bruno Cezar Andrade. **As implicações do voto impresso**. Revista Justiça Eleitoral em Debate, v. 11, n. 1, p. 33-43, 2021.

GIBSON, J. Paul; KRIMMER, Robert; TEAGUE, Vanessa; POMARES, Julia. **A review of E-voting: the past, present and future**. Annales des télécommunications, v. 71, n. 7-8, p. 279–286, 2016.

KOHNO, T.; STUBBLEFIELD, A.; RUBIN, A. D.; WALLACH, D. S. **Analysis of an Electronic Voting System**. In: IEEE Symposium on Security and Privacy, 9-12 maio 2004, Oakland, California. Anais [...]. Oakland: IEEE, 2004.

LACERDA, Tales Sarmento; MAIA, Raphael Moreira. **Voto impresso nas eleições brasileiras e possíveis prejuízos ao acesso material à justiça**. In: NUNES, C. A. R. et al. (orgs.). Anais de Artigos Completos do VI CIDH Coimbra 2021, v. 9. Campinas/Jundiaí: Editora Brasílica; Edições Brasil, 2022. p. 72-80.

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

MARINS, Pryscila Nunes Ribeiro. **Voto impresso: Segurança ou retrocesso**. Revista Justiça Eleitoral em Debate, v. 10, n. 2, p. 235-245, 2020.

MERCURI, Rebecca T. **Electronic Vote Tabulation Checks and Balances**. 2001. Tese (Doutorado em Ciência da Computação) – University of Pennsylvania, Philadelphia

MONTEIRO, Ester. **CCJ já aprovou voto impresso?** 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/29/ccj-ja-aprovou-voto-impresso. Acesso em: 10/09/2025.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Auditoria Especial no Sistema Eleitoral 2014**. 2015. Disponível em: http://www.brunazo.eng.br/voto-e/arquivos/RelatorioAuditoriaEleicao2014-PSDB.pdf. Acesso em: 02/05/2022.

REZENDE, Pedro A. D. **Electronic Elections: A Balancing Act**. In: CHAUM, D. et al. (eds.). Towards trustworthy elections: new directions in electronic voting. Berlin; Heidelberg: Springer Berlin, 2010. p. 124–140.

RIVEST, Ronald L. **On the notion of 'software independence' in voting systems**. Philosophical Transactions of the Royal Society of London, v. 366, n. 1881, p. 3759–3767, 2008.

SELKER, Ted; COHEN, Sharon. **An active approach to voting verification**. Caltech / MIT Voting Technology Project, VTP Working Paper n. 28, maio 2005.

SIQUEIRA, Carol; TRIBOLI, Pierre. **Câmara rejeita proposta que tornava obrigatório o voto impresso**. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/792343-camara-rejeita-proposta-que-tornava-obrigatorio-o-voto-impresso/. Acesso em: 02/05/2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.889, Distrito Federal**. 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754002534. Acesso em: 02/05/2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543, Distrito Federal**. 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1787128. Acesso em: 02/05/2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Registro Digital do Voto permite recontagem e amplia transparência do processo eleitoral**. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/registro-digital-do-voto-permite-recontagem-e-amplia-transparencia-do-processo-eleitoral. Acesso em: 02/05/2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Relatório das eleições 2002**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2003. p. 1-163.

VOGEL, Luiz Henrique. **A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

Entrevista

ENTREVISTADO. Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Entrevista concedida online em 07/04/2022.

DIREITOS HUMANOS, MEIO AMBIENTE E CONFLITOS NA TERRA YANOMAMI

HUMAN RIGHTS, ENVIRONMENT AND CONFLICTS IN THE YANOMAMI LAND

ANA PAULA TEIXEIRA DELGADO

Sobre a autora:

Ana Paula Teixeira Delgado. *Pós-doutoranda em História Comparada na UFRJ. Doutora em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2016), com Mestrado pela Universidade Gama Filho (2000) e Graduação pela UFRJ (1995). Diretora do Centro Cultural do Poder Judiciário do Rio de Janeiro, Professora da EMERJ e da Escola de Mediação do TJRJ. Integra grupos e instituições como o Grupo de Pesquisa sobre Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHDTS - UNIRIO), o Instituto dos Advogados Brasileiros e o Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR), além do Conselho Editorial da Editora Núcleo Interamericano de Direitos Humanos (NIDH-UFRJ). Capacitada pela Harvard Business School em metodologia de casos e formadora credenciada pela ENFAM. Atua nas áreas de direitos humanos, povos originários e decolonialidade.*

RESUMO

O artigo examina a persistência da colonialidade nas estruturas políticas, jurídicas, epistêmicas e ambientais que sustentam desigualdades históricas na América Latina, com especial atenção à realidade brasileira. Partindo das contribuições de Frantz Fanon, Edward Said, Enrique Dussel e Ailton Krenak, analisa-se a permanência do padrão colonial de poder e sua influência sobre a concepção de direitos humanos e de meio ambiente. Discute-se a contribuição do constitucionalismo latino-americano, em particular, o reconhecimento do Sumak Kawsay / Buen Vivir e da natureza como sujeito de direitos, em contraste com a abordagem de caráter antropocêntrico predominante nas tradições ocidentais. A Constituição Federal de 1988 e instrumentos internacionais e regionais são examinados à luz de sua relevância para a proteção do meio ambiente e dos povos originários, que constituem historicamente os verdadeiros guardiães da natureza. O artigo dedica especial atenção à situação crítica dos Yanomami, cuja história recente de invasões, garimpo ilegal, contaminação por mercúrio e violência evidencia a distância entre os marcos normativos e a prática estatal. Conclui-se que a superação do paradigma colonial requer um giro epistêmico e político, capaz de valorizar saberes ancestrais, garantir justiça ambiental e assegurar um futuro pautado pelo bem viver e pela sustentabilidade planetária.

Palavras-chave: Decolonialidade; Povos indígenas; Direitos humanos; Meio ambiente

ABSTRACT

The article examines the persistence of coloniality in the political, legal, epistemic, and environmental structures that sustain historical inequalities in Latin America, with particular attention to the Brazilian context. Drawing on the contributions of Frantz Fanon, Edward Said, Enrique Dussel, and Ailton Krenak, it analyzes the enduring colonial pattern of power and its influence on the conception of human and environmental rights. The study discusses the contribution of Latin American constitutionalism, particularly the recognition of Sumak Kawsay / Buen Vivir and of nature as a subject of rights, in contrast to the predominantly anthropocentric approach rooted in Western traditions. The 1988 Brazilian Federal Constitution and international and regional instruments are examined in light of their relevance for the protection of the environment and Indigenous peoples, who have historically been the true guardians of nature. The article devotes special attention to the critical situation of the Yanomami people, whose recent history of invasions, illegal mining, mercury contamination, and violence underscores the gap between normative frameworks and state practice. It concludes that overcoming the colonial paradigm requires an epistemic and political shift capable of valuing ancestral knowledge, ensuring environmental justice, and promoting a future guided by Buen Vivir and planetary sustainability.

Keywords: Decoloniality; Indigenous peoples; Human rights; Environment

INTRODUÇÃO

A modernidade ocidental construiu-se sobre bases coloniais que não apenas subjugaram povos e territórios, mas instituíram um padrão global de poder que persiste na contemporaneidade. O colonialismo não foi mero episódio político-administrativo, mas um processo de violência estrutural, fundado na hierarquização entre centro e periferia, que expropriou terras, negou cosmologias locais, suprimiu línguas e impôs uma epistemologia única, autodeclarada universal. Essa herança manifesta-se na forma de colonialidade — lógica que transcende a dominação militar e se prolonga nas dimensões política, econômica, cultural, epistêmica e ambiental.

A compreensão dessa permanência é fundamental para interpretar desafios contemporâneos, especialmente nas democracias latino-americanas que convivem com desigualdades históricas e conflitos ambientais envolvendo povos originários. As contribuições de Frantz Fanon, Edward Said, Enrique Dussel e Ailton Krenak oferecem chaves críticas para entender a persistência da hierarquia colonial e seus efeitos sobre os direitos humanos e a relação sociedade-natureza.

O presente artigo analisa a permanência de estruturas coloniais no campo dos direitos humanos e ambientais, destacando como essas estruturas afetam diretamente a vida dos povos indígenas, com atenção especial ao caso dos Yanomamis. Além de abordar a crítica pós-colonial e decolonial, examina os avanços do constitucionalismo latino-americano, notadamente a introdução do Sumak Kawsay / Buen Vivir e o reconhecimento da natureza como sujeito de direitos, confrontando-os com as garantias da Constituição brasileira de 1988 e com os tratados internacionais e regionais, bem como a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Os povos originários constituem guardiães históricos da terra e do meio ambiente, pois seus modos de vida, pautados na relação comunitária e respeitosa com a natureza, transmitem saberes ancestrais que sustentam práticas de manejo ambiental e de conservação da biodiversidade, fundamentais para a construção de alternativas ao modelo hegemônico de exploração dos recursos naturais.

A abordagem articula uma análise teórica e documental, de modo a enfatizar que a efetividade dos direitos humanos e ambientais depende de políticas públicas consistentes, de instituições sólidas e de um giro epistêmico capaz de reconhecer a pluralidade de saberes e de cosmologias. A situação crítica dos Yanomamis evidencia a distância entre a normatividade constitucional e internacional e as práticas estatais e econômicas, revelando que a superação do paradigma colonial é condição para a proteção de direitos e para a construção de um futuro baseado no bem viver.

1. COLONIALISMO E POVOS ORIGINÁRIOS

A formação histórica do Brasil esteve alicerçada na lógica do colonialismo, ancorado este em uma visão de mundo eurocêntrica. Para Frantz Fanon (1961), a colonização é, por natureza, um processo violento que não se limita à ocupação territorial, mas busca desumanizar o colonizado, negando-lhe o passado, seus valores e sua essência. O autor descreve o colonialismo como "violência em estado de natureza", enfatizando que essa violência não é contingência, mas fundamento do sistema colonial, o qual produz estereótipos, destrói instituições locais e fragiliza culturas. O colonizado, sob tal regime, é definido como inferior, privado de moralidade e de agência.

Fanon defendeu que a libertação das colônias exigia a reação revolucionária. Conforme sublinhou Jean-Paul Sartre, no prólogo à obra do autor martinicano, apenas a luta armada, embora dolorosa, poderia romper a neurose colonial e permitir que os povos subjugados recuperassem sua humanidade. Essa perspectiva compreende a violência anticolonial como resposta a um sistema bárbaro e excludente, sendo condição para a reestruturação das sociedades colonizadas.

Embora as antigas colônias tenham conquistado independência formal, persistem mecanismos de dominação que perpetuam a colonialidade, agora manifestada em práticas políticas, econômicas, sociais e epistêmicas. Essas heranças sustentam padrões de desigualdade, de racismo estrutural, de marginalização de saberes e desvalorização da ancestralidade.

As teorias pós-coloniais buscam romper com a perspectiva ocidentalista que construiu o "outro" como objeto de tutela ou de inferiorização. Segundo Melo e Benzaquen (2022), essa perspectiva visa revelar relações assimétricas de poder enraizadas na modernidade e que continuam a moldar as interações

internacionais, os sistemas de conhecimento e a produção de políticas. Edward Said (2011), ao analisar o orientalismo, destaca que a dominação europeia criou discursos que hierarquizaram culturas e povos, apresentando-os como atrasados ou bárbaros, e que tais discursos não se extinguiram com o fim do colonialismo formal. Para ele, a essência do colonialismo permanece ativa nas sociedades contemporâneas, perceptível em guerras, intervenções, golpes de Estado e na perpetuação de relações de exclusão.

No debate acadêmico, é importante diferenciar os estudos pós-coloniais da abordagem decolonial. Os primeiros emergiram majoritariamente no contexto anglófono, dedicando-se a questionar os fundamentos culturais e epistemológicos da modernidade ocidental. A decolonialidade, por sua vez, é concebida como um processo contínuo de desarticulação da colonialidade, propondo não apenas inverter hierarquias, mas alterar os próprios termos de produção do conhecimento (Gonzaga, 2022). No Brasil, tal perspectiva é associada ao grupo Modernidade/Colonialidade/Decolonialidade (MCD), que sustenta a necessidade de ultrapassar a dicotomia Norte-Sul, criticando as próprias categorias que estruturam o pensamento eurocêntrico.

É preciso reconhecer a vigência de uma geopolítica do conhecimento que permite ao conhecimento ocidental arrogar-se uma posição universalista e de superioridade epistêmica, pela qual se veio a subalternizar outros saberes por serem locais e, dessa forma, considerados um não conhecimento.

O giro decolonial busca formas de superar o problema da colonialidade do saber, conceito proposto por autores decoloniais e que está diretamente associado à diferença colonial e à geopolítica do conhecimento (Santos e Meneses, 2010; Mignolo, 2020). A relação hierárquica entre colonizador e colonizado teve repercussões que extrapolaram o domínio político, afetando a concepção de direitos humanos.

A pretensão universal desse conceito mostrou-se historicamente seletiva: em sociedades marcadas pelo colonialismo, os descendentes de colonizadores foram socialmente valorizados, enquanto os povos originários e outros grupos racializados foram relegados à condição de “silvícolas”, conforme o Código Civil de 1916. Essa hierarquia reforçou visões de mundo que consideraram os conhecimentos indígenas como atrasados ou não científicos.

Em uma concepção ocidentalista de direitos humanos, o denominado processo de despessoalização ou de outremização, pode ser flexionado pela ineficiência de políticas públicas ou pela ausência de políticas públicas (específicas), voltadas a essa hipervulnerabilização dos indígenas. O olhar dos direitos humanos por uma lente mais plural e diversa visa compor a hipótese de que, por meio desse olhar, se agasalha melhor as necessidades humanas, sociais e jurídicas dessas pessoas. Ademais, é de se conduzir igualmente tal investigação sob o viés dos indígenas e do conteúdo dos direitos fundamentais, da cidadania e das políticas públicas, em especial, por meio do tratamento, da reflexão, da análise e da reconstrução (caso necessária) de conceitos, tais como os de pessoa, sujeito de direito e cidadania.

A questão ambiental também está atravessada por essa lógica. As cosmologias indígenas compreendem a existência como parte de uma rede integrada de relações entre humanos, natureza e seres não humanos. Essa visão contrasta com a racionalidade moderna, que separa sujeito e objeto, além de submeter a natureza à exploração industrial e extrativista.

Como adverte Krenak (2020), a humanidade moderna foi construída sobre bases excludentes, objetificando a natureza e hierarquizando os próprios humanos, o que abriu caminho para a devastação dos ecossistemas e a homogeneização das culturas. Em obra anterior, o autor (Krenak, 2019) lembra que, para diversos povos, o “fim do mundo” já ocorreu repetidas vezes, em alusão aos ciclos de destruição das culturas e dos modos de vida provocados pela colonização.

A visão antropocêntrica, que coloca a racionalidade humana como fundamento da superioridade sobre outras formas de vida, é um traço persistente da colonialidade. Nessa perspectiva, os povos indígenas, que concebem a Terra como organismo vivo do qual fazem parte, foram por séculos desconsiderados como portadores de humanidade plena. Romper com tal paradigma implica repensar o conceito de humanidade e reconhecer que o futuro comum depende de uma relação de interdependência entre todos os seres vivos.

Enrique Dussel (2012) propõe uma Ética da Libertação, a qual parte da perspectiva das vítimas e das lutas concretas de movimentos sociais — de gênero, étnicos, ecológicos e raciais — para orientar práticas emancipadoras. Essa ética, ancorada na vida cotidiana e nas demandas das populações marginalizadas, oferece critérios para a transformação das instituições e para a superação de injustiças históricas. O desafio consiste em impedir retrocessos, assegurar coerência ética e buscar caminhos de universalização real dos direitos humanos.

2. CONSTITUIÇÕES LATINO-AMERICANAS E UM NOVO PARADIGMA

Refletir sobre a experiência latino-americana em matéria de proteção ao direito ao meio ambiente sadio exige reconhecer que o modelo de desenvolvimento hegemônico foi moldado por um paradigma colonial, que homogeneizou a humanidade, desprezou o diálogo intercultural e converteu a natureza em mera fonte de recursos. Essa herança, mantida pela expansão do capitalismo global, sustenta a devastação ambiental e agrava as desigualdades históricas, sobretudo em países periféricos.

O pensamento de Ailton Krenak é particularmente relevante nesse contexto. Para o líder indígena, a humanidade moderna foi forjada sobre uma lógica excludente, que hierarquizou os próprios humanos e objetificou a natureza. Ao estabelecer uma relação de sujeito-objeto com o ambiente, a racionalidade ocidental transformou seres vivos e elementos naturais em coisas, aptas a serem exploradas para fins industriais e extrativistas (Krenak, 2020). Em outra reflexão, Krenak (2019) observa que, para diversos povos originários, o "fim do mundo" já ocorreu várias vezes, aludindo à destruição de culturas, territórios e modos de vida causada pelos processos coloniais. Diante do atual cenário de crise ambiental, ele propõe "adiar o fim do mundo", convocando a humanidade a rever seu modelo civilizatório.

A razão colonial, assentada no antropocentrismo, sustenta a ideia de que os seres humanos, por serem racionais, possuem superioridade sobre todos os demais seres e, portanto, podem dispor do ambiente de forma ilimitada. Tal concepção rejeita cosmovisões que não separam radicalmente o humano do não humano, relegando à condição de sub-humanidade aqueles povos que concebem o planeta como organismo vivo, do qual fazem parte e ao qual estão interligados.

Reformular o conceito clássico de humanidade é um passo indispensável para enfrentar a atual crise civilizatória. O modelo hegemônico transformou o planeta em um reservatório de insumos para a acumulação de capital, desvalorizando-o simbolicamente e destruindo mundos — ecossistemas, culturas, modos de existência e cosmologias. A superação dessa lógica requer a construção de nova proposta de convivência, fundada em uma rede de interdependências entre seres humanos e não humanos, em comunhão com a natureza.

Nesse cenário, a experiência recente do constitucionalismo latino-americano revela avanços significativos. Nas últimas décadas, novas constituições, como as da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009), incorporaram valores plurais e inovadores, alinhados à herança ancestral dos povos originários, e propuseram um novo paradigma de sociedade e de Estado.

A Constituição do Equador (2008) representa um marco ao reconhecer a diversidade, o pluralismo e a soberania popular, estabelecendo uma nova relação entre o ser humano e a natureza. O artigo 1º caracteriza o Equador como Estado democrático, laico, intercultural e socialmente justo. O artigo 10 estende o reconhecimento de direitos à própria natureza, enquanto o artigo 11 proíbe discriminações por etnia, identidade cultural ou ideologia e incorpora o princípio da progressividade dos direitos humanos e a proibição de retrocessos, assegurando que qualquer tentativa de reduzir direitos será inconstitucional.

O artigo 12 reconhece a água como um direito humano fundamental, de uso público, inalienável e imprescritível, essencial à vida. O artigo 13 garante a todos o direito à alimentação saudável, segura, suficiente e culturalmente adequada, impondo ao Estado o dever de promover a soberania alimentar. O artigo 14 consagra o Sumak Kawsay (quéchua), ou Buen Vivir, como princípio fundamental. O Preâmbulo da Constituição equatoriana sintetiza esse horizonte:

> Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; un país democrático, comprometido con la integración latino-americana – sueño de Bolívar y Alfaro, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra. (Macas, 2010, p. 14-16).

O Buen Vivir constitui uma alternativa decolonial ao conceito de desenvolvimento, assentada no diálogo entre saberes ancestrais e práticas tradicionais com os conhecimentos filosóficos e científicos ocidentais. Propõe a construção de uma sociedade que não esteja baseada na acumulação de capital nem no consumo predatório, oferecendo novos horizontes para uma convivência harmônica entre humanidade e natureza.

A Constituição boliviana de 2009, resultante de uma Assembleia Nacional Constituinte e aprovada em referendo popular, reafirma o interculturalismo e a dignidade de todos os povos, incorporando a Pachamama como elemento essencial de sua ordem jurídica. Estabelece, como função fundamental do Estado, a promoção da solidariedade baseada no pensamento decolonial, para a construção de uma sociedade harmoniosa, livre de discriminações e comprometida com a preservação ambiental para as gerações presentes e futuras.

Por sua vez, o artigo 13 declara a universalidade, a interdependência e a inviolabilidade dos direitos fundamentais, negando a existência de hierarquia entre eles. O artigo 16 assegura o direito à água e à alimentação, obrigando o Estado a garantir a segurança alimentar e vedando a privatização do acesso à água. O artigo 17 consagra o direito à educação universal, gratuita, intercultural e sem discriminação, vinculando o Estado ao dever de ampliar o acesso aos demais direitos sociais, como saúde e serviços essenciais. De grande relevo, o artigo 30 reconhece aos povos indígenas originários e camponeses o direito de existir livremente, de preservar sua identidade cultural, sua espiritualidade, seus costumes e cosmovisão, de exercer a livre determinação e territorialidade, integrar suas instituições ao Estado, de assegurar a titulação coletiva de suas terras e a proteção de seus lugares sagrados.

Tomando como exemplo essas experiências constitucionais, percebe-se um avanço notável do constitucionalismo latino-americano, baseado nos princípios de não discriminação, respeito à diversidade cultural, solidariedade, proteção da natureza e direito dos povos originários à existência digna e livre em suas terras ancestrais, sob a óptica do bem viver e do pensamento decolonial. Essas constituições rompem com paradigmas racistas e coloniais e apontam para uma convivência harmônica em sociedades plurais, que valorizam a diversidade cultural e a sustentabilidade planetária.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 foi pioneira ao dedicar um capítulo à proteção do meio ambiente e reconhecer sua importância para a qualidade de vida. Sob a perspectiva do antropocentrismo mitigado, a Carta Magna define o meio ambiente como bem de uso comum do povo, essencial à dignidade humana, e impõe ao Estado a atuação preventiva e a participação social na sua proteção. Contudo, a realidade demonstra que a implementação dessas diretrizes tem sido insuficiente diante das pressões econômicas e da fragilidade institucional.

O contraste entre os avanços normativos e os desafios práticos revela a persistência de estruturas coloniais que subordinam os direitos humanos e ambientais à lógica do lucro. Superar esse paradigma exige reconhecer a pluralidade de cosmovisões e saberes e promover uma transformação profunda nas bases jurídicas e políticas que sustentam o atual modelo de desenvolvimento.

Dessa forma, a América Latina, ao incorporar princípios como o Buen Vivir, oferece um horizonte alternativo à modernidade ocidental, convidando à construção de uma ordem internacional mais justa, plural e ambientalmente equilibrada, capaz de unir justiça social, respeito à diversidade e preservação do planeta.

3. PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE E DOS POVOS ORIGINÁRIOS

As atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial impulsionaram a formação de uma nova ética universal, centrada na dignidade humana e na proteção de direitos fundamentais. A Carta das Nações Unidas (1945) estabeleceu a necessidade de diálogo e cooperação entre os Estados para garantir a paz e a segurança, tendo a dignidade humana como um de seus pilares.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) consolidou a concepção contemporânea dos direitos humanos, caracterizada pela indivisibilidade e universalidade. A Declaração estabeleceu um paradigma ético que influenciou constituições e tratados internacionais subsequentes, conferindo densidade normativa aos direitos individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Na década de 1960, a consolidação do sistema internacional foi reforçada pelos Pactos de 1966: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A partir de então, o arcabouço jurídico internacional passou a abarcar não apenas direitos de liberdade, mas também aqueles relacionados à igualdade e à solidariedade. Como observa Bobbio (1992), os direitos humanos são históricos, surgindo como resposta a novas necessidades sociais e a transformações históricas. Esse dinamismo explica o surgimento, a partir da segunda metade do século XX, dos chamados direitos de terceira geração, como o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente sadio.

A percepção de que a qualidade de vida humana está intrinsecamente ligada à saúde dos ecossistemas levou à inserção do tema ambiental na agenda internacional. A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972) foi um marco histórico ao reconhecer, em seu Princípio 1, que "[...] o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas, em um ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar". O documento introduziu o conceito de "bem comum da humanidade" (Princípio 18), estabelecendo que a proteção do meio ambiente ultrapassa fronteiras nacionais e deve ser assumida como responsabilidade coletiva.

A Conferência de Teerã (1968) já havia reconhecido a indivisibilidade dos direitos humanos, integrando a questão ambiental ao campo dos direitos fundamentais. Na década de 1980, a preocupação com as ameaças globais, como as mudanças climáticas, a poluição e a perda de biodiversidade, foi acentuada pelo Relatório "Nosso Futuro Comum" (ONU, 1987), elaborado pela Comissão Brundtland. O documento popularizou o conceito de desenvolvimento sustentável, defendendo a necessidade de conciliar crescimento econômico com preservação ambiental, erradicação da pobreza e participação democrática.

Embora o conceito de desenvolvimento sustentável tenha representado avanço, críticos como Krenak (2020) apontam que ele não questiona a lógica do progresso baseada na acumulação de capital e na exploração intensiva da natureza, limitando-se a propor uma gestão mais racional dos recursos naturais. Essa limitação perpetua, segundo tais críticos, a lógica colonial de exploração.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), realizada em um contexto de fim da Guerra Fria, consolidou a agenda ambiental global com a adoção de documentos como a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e as convenções-quadro sobre Mudanças Climáticas e Biodiversidade. Esses instrumentos reafirmaram a interdependência entre democracia, direitos humanos e proteção ambiental.

Nas décadas seguintes, o processo de normatização internacional avançou, mas os principais instrumentos continuaram a integrar o campo da *soft law*, sem caráter vinculante e desprovidos de mecanismos efetivos de monitoramento e sanção. Tal fragilidade limita a eficácia das normas internacionais, sobretudo diante de interesses geopolíticos e econômicos que frequentemente prevalecem sobre a proteção ambiental.

A relação entre meio ambiente e povos originários é intrínseca, pois seus modos de vida, identidades culturais e saberes tradicionais dependem da integridade dos territórios que habitam e, ao mesmo tempo, contribuem para a preservação dos ecossistemas. A cosmovisão indígena, que compreende a natureza como um conjunto interdependente de seres e não apenas como recurso explorável, inspira práticas de uso sustentável da terra, da água e da floresta, responsáveis por manter a biodiversidade e reduzir o desmatamento

No tocante aos povos originários, em 2007, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DDPI). Este documento foi fruto de debates com lideranças indígenas de diversos países e constituiu um importante complemento à DUDH, pois reconheceu aos povos indígenas o gozo de tais direitos na condição de coletividades diferenciadas e autônomas, contrapondo-se a limitações impostas por modos de dominação políticos, territoriais e culturais, sejam eles partes de regimes explicitamente autoritários, ou efeitos da persistência de relações coloniais, mesmo em países democráticos. Na ocasião da celebração do tratado, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos, foram os únicos a votarem contra, alegando preocupações diversas, especialmente no que tange aos direitos à terra e à autodeterminação. Como lembra a intelectual indígena Sheryl Lightfoot (2016), a posição de cada Estado mudou após dois anos de pressão internacional e mediante uma reconfiguração do discurso oficial que, se por um lado passava a apoiar a Declaração, por outro enfatizava o caráter não-vinculante do documento.

A DDPI reconheceu que as graves injustiças sofridas pelos povos indígenas no passado e no presente, como a subtração de suas terras, territórios e recursos, resultam no impedimento de exercer livremente "[...] seu direito ao desenvolvimento, em conformidade com suas próprias necessidades e interesses". Tendo isso em vista, a DDPI como um todo lida com as condições de garantia ao exercício de sua autodeterminação. Os povos indígenas têm o direito de promover, desenvolver e manter suas estruturas institucionais e seus próprios costumes, espiritualidade, tradições, procedimentos, práticas e, quando existam, costumes ou sistema jurídicos, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos.

Nesse contexto, os direitos humanos, concebidos como formulação eurocêntrica, não contemplariam a diversidade e o pluralismo, em especial, a cosmovisão indígena, com seus próprios costumes, espiritualidades, tradições, procedimentos, práticas e seus próprios sistemas jurídicos.

A Constituição Federal de 1988 está em plena sintonia com os tratados internacionais e estabeleceu um marco histórico na proteção do meio ambiente e dos povos indígenas no Brasil, reconhecendo a interdependência entre ambos. O artigo 225 consagra o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Já os artigos 231 e 232 reconhecem aos povos indígenas seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, assegurando-lhes a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos recursos naturais nelas existentes, além de garantir sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Ao proteger tanto o ambiente natural quanto os direitos territoriais e culturais dos povos originários, a Constituição brasileira estabelece uma base jurídica que vincula a preservação ambiental à manutenção dos modos de vida tradicionais, reconhecendo-os como fundamentais para a biodiversidade, para a diversidade cultural e para a sustentabilidade do país.

4. MEIO AMBIENTE E SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Além do sistema universal, os sistemas regionais de proteção de direitos humanos reforçam a tutela dos direitos fundamentais. Nas Américas, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) — conhecida como Pacto de San José da Costa Rica — constituem a base do sistema regional. O Pacto, que entrou em vigor no Brasil apenas em 1992, instituiu dois órgãos de proteção: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A lacuna do Pacto de San José quanto aos direitos de segunda e terceira geração foi suprida pelo Protocolo de San Salvador (1988), que incluiu, em seu art. 11, o direito a um meio ambiente sadio. Contudo, o art. 19, §6º, do Protocolo restringiu o direito de petição individual perante a Comissão Interamericana aos casos de violação da liberdade sindical e do direito à educação, excluindo, portanto, o direito ao meio ambiente. Ainda assim, a conexão entre meio ambiente e outros direitos, como a saúde e a vida, permite a invocação da proteção ambiental por via reflexa, mediante a interpretação sistêmica dos instrumentos regionais e internacionais.

Em razão da impossibilidade de reivindicar diretamente a proteção do direito a um meio ambiente sadio perante os órgãos do sistema interamericano, essa proteção ocorre de forma indireta, ou "por ricochete", por meio da salvaguarda de direitos e garantias individuais, assim como de direitos econômicos, sociais e culturais, em especial, nas últimas décadas. Diante da estreita relação entre meio ambiente e direitos humanos, verifica-se, tanto na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos quanto na da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a tendência de "*greening*" ou "esverdeamento", que consiste na proteção de direitos de natureza ambiental por meio de petições que denunciam violações de direitos de primeira dimensão. No contexto específico do sistema interamericano, esse processo tem se relacionado, sobretudo, a violações de direitos de povos originários, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e comunidades campesinas afetadas pela atuação predatória de grupos econômicos. A única exceção notável é o caso Claude Reyes vs. Chile, em que a Corte reconheceu a responsabilidade do Estado pela recusa em fornecer acesso a informações sobre desmatamento, ampliando o alcance do direito à liberdade de expressão, previsto no Pacto de San José, para abranger a obrigação estatal de garantir o acesso a informações de caráter ambiental.

É relevante destacar o papel que a Corte Interamericana de Direitos Humanos vem desempenhando na efetivação de direitos dos indígenas, a título de exemplo cabe mencionar o caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguai, no qual a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) analisa a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como normas constitucionais do Paraguai para decidir sobre demarcação de terras indígenas (CORTE IDH, 2006). Em Saramaka v. Suriname, a CIDH reconhece a violação ao direito de propriedade comunal dos indígenas previstos no Pacto das Nações Unidas de Direitos Civis e Políticos, que pressupõe a garantia do direito de propriedade, sem qualquer distinção (CORTE IDH, 2007).

Em Moiwana v. Suriname, a CIDH reconhece o dano espiritual ao povo N'djuka Maroon. O exército, ao expulsar a etnia de suas terras tradicionalmente ocupadas, cometeu uma série de assassinatos. De acordo com seus membros, eles não poderiam retornar às suas terras, pois seriam atormentados por espíritos vingadores, uma vez que não puderam fazer os rituais de purificação da terra para se reconci-

liarem com os mortos na matança. Diante desta situação, em posição de vanguarda, a CIDH reconhece os danos espirituais, por violação de direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, em um movimento

No âmbito da Comissão Interamericana, destacam-se casos emblemáticos, como Mercedes Julia Huentes Beroiza vs. Chile, referente à desapropriação de terras de mulheres indígenas para a construção de uma usina hidrelétrica; Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador e Comunidades Indígenas Ngöbe vs. Panamá, ambos relacionados à concessão, pelo Estado, de terras indígenas a empresas petrolíferas sem consulta prévia aos povos afetados; Comunidades Indígenas Maia de Toledo vs. Belize, que tratou da exploração madeireira também sem o consentimento dos povos atingidos; e San Mateo Huanchor vs. Peru, em que uma empresa de mineração depositou resíduos tóxicos em terras ocupadas por camponeses. Entre outros exemplos, destacam-se a Resolução 12/85, que abordou os impactos da construção de uma rodovia em terras Yanomami no Brasil, e a Medida Cautelar MC-382/10, solicitada pelas comunidades tradicionais da bacia do Rio Xingu, que pleitearam a suspensão das obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Nesta última, a Comissão determinou ao Brasil não apenas a paralisação das obras, mas também a implementação de um processo de consulta prévia para proteger a integridade dos povos em isolamento voluntário.

No sistema interamericano, casos que discutem o direito de propriedade frequentemente revelam, de forma indireta, violações ambientais. Em Sawhoyamaxa vs. Paraguai e Saramaka vs. Suriname, a Corte reconheceu que a violação do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica privava as comunidades indígenas do contato com suas terras tradicionais. No caso Akye Axa vs. Paraguai, o tribunal afirmou que o direito à vida vai além da mera sobrevivência física, abrangendo condições dignas de existência, como acesso à cultura, saúde, alimentação, educação e a um meio ambiente saudável. Já em Kawas Fernández vs. Honduras, ao examinar a omissão do Estado na investigação do assassinato de uma defensora ambiental, a Corte destacou a situação de risco enfrentada por militantes ambientais no país.

A Comissão Interamericana também evidencia a preocupação em não restringir a proteção do direito ao meio ambiente, valendo-se, além da via reflexa, do diálogo de fontes jurídicas, recorrendo a normas constitucionais nacionais e tratados internacionais, regionais e universais, de modo a assegurar a aplicação da norma mais favorável à pessoa humana (técnica *pro homine*). Exemplo disso é o caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai, em que a Corte considerou a Convenção 169 da OIT e normas constitucionais paraguaias na decisão sobre a demarcação de terras indígenas. Em Saramaka vs. Suriname, reconheceu-se a violação ao direito de propriedade comunal previsto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que exige a garantia do direito de propriedade sem discriminação.

Outro traço marcante da jurisprudência interamericana é a interpretação à luz do multiculturalismo, valorizando práticas, saberes e modos de vida desconsiderados pela matriz colonial e promovendo um diálogo entre saberes científicos e formas tradicionais de relação com o território. Em Moiwana vs. Suriname, a Corte reconheceu os danos espirituais sofridos pelo povo N'djuka Maroon, forçado a abandonar suas terras após ataques do exército. Segundo a cosmovisão do grupo, não poderiam retornar ao território sem realizar os rituais de purificação da terra, impedidos pelos massacres ocorridos. Em posição pioneira, a Corte reconheceu tais danos como violação de direitos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, aproximando-se da perspectiva espiritual dos povos nativos.

Por fim, merece destaque a decisão inédita de abril de 2020, no caso da Associação Lhaka Honhat vs. Argentina, em que a Corte responsabilizou o Estado pela violação dos direitos à propriedade comunitária indígena, à identidade cultural, ao meio ambiente saudável, à alimentação e à água. A controvérsia envolveu o reconhecimento das terras tradicionais das comunidades Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) e Tapy'y (Tapiete), na província de Salta, ameaçadas por ocupações de terceiros e pela construção de uma ponte internacional que gerou danos à propriedade coletiva. Pela primeira vez, de forma direta e não por via reflexa, a Corte analisou os direitos a um meio ambiente saudável, à alimentação adequada, à água e à identidade cultural como autônomos, com base no artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos, determinando medidas de reparação específicas, como ações para garantir acesso à água, à alimentação, à recuperação de recursos florestais e à revitalização cultural. Essa decisão representou um avanço significativo na consolidação e na efetividade do direito a um meio ambiente saudável no sistema interamericano.

Ainda no plano interamericano, a concepção do meio ambiente como interesse comum da humanidade, reafirmada na Declaração de Estocolmo, reforça essa possibilidade interpretativa, evidenciando que

a degradação ambiental compromete direitos fundamentais e, portanto, pode ser objeto de tutela internacional. Nesse contexto, destaca-se o Acordo de Escazú (2018), celebrado na Costa Rica, que representa um marco na América Latina e no Caribe por garantir, de forma juridicamente vinculante, os chamados direitos de acesso: acesso à informação ambiental, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais. O Acordo nasceu da preocupação com a implementação do Princípio 10 da Declaração do Rio (1992) e foi o primeiro tratado da região a reconhecer a necessidade de proteger os defensores de direitos humanos em questões ambientais, com frequência, vítimas de violência e intimidação.

O Acordo de Escazú está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, que visam, entre outros, erradicar a pobreza, promover a igualdade, assegurar saúde, educação e a sustentabilidade ambiental. O tratado fortalece o Estado de Direito Ambiental, exigindo dos países signatários transparência, boa governança, participação inclusiva e respeito à progressividade dos direitos humanos, vedando retrocessos.

A convergência entre o Acordo de Escazú e a Convenção 169 da OIT é evidente na valorização da participação das comunidades afetadas por decisões ambientais, assegurando que a implementação de políticas seja precedida de diálogo livre, prévio e informado. Embora o Brasil tenha assinado o Acordo de Escazú em 2018, sua ratificação ainda depende de aprovação pelo Congresso Nacional, o que representa um desafio para a efetiva incorporação de seus compromissos.

A compatibilidade dos tratados ambientais internacionais com a Constituição brasileira reforça a importância de adotar políticas de prevenção e precaução, assegurar a função socioambiental da propriedade e garantir a participação democrática. O fortalecimento do Estado de Direito Ambiental exige instituições inclusivas, imparciais e eficazes, capazes de implementar leis coerentes com os direitos fundamentais e de assegurar que decisões políticas considerem a pluralidade de vozes, especialmente, as de grupos historicamente marginalizados.

5. CONFLITOS NAS TERRAS YANOMAMI

A história dos povos originários nas Américas está profundamente marcada pela violência colonial. Desde a chegada dos europeus, as populações indígenas foram submetidas à expropriação de terras, à imposição de modos de vida alheios às suas cosmologias, a epidemias e à degradação ambiental. No Brasil, estima-se que, antes do início da colonização, houvesse mais de três milhões de indígenas; atualmente, restam cerca de 900 mil, pertencentes a aproximadamente 300 etnias. Entre essas, destaca-se o povo Yanomami, estabelecido há cerca de mil anos na região que se estende do rio Orinoco, na Venezuela, até a Serra Parima, em território brasileiro, sobretudo no Estado de Roraima.

O contato dos Yanomami com não indígenas ocorreu de maneira tardia e traumática. Somente na segunda metade do século XX passaram a conviver com missionários, expedicionários, extrativistas, militares e agentes do antigo Serviço de Proteção ao Índio (SPI), sucedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em 1967. Tal contato trouxe doenças, conflitos e transformações abruptas que fragilizaram suas comunidades (Pontes, 2019).

A década de 1970 marcou uma fase dramática para os Yanomami, com a construção da rodovia BR-210, conhecida como Perimetral Norte, planejada para integrar os estados do Amazonas, Pará, Amapá e Roraima. A obra, que teve trechos implementados sobretudo nos dois últimos estados, impactou severamente os territórios indígenas. Epidemias de sarampo, resultantes do contato com os trabalhadores da rodovia, dizimaram comunidades inteiras: segundo a Fundação Nacional de Saúde (Brasil, 1991), entre 1973 e 1975 as aldeias do rio Ajarani perderam cerca de 22% de sua população, enquanto quatro aldeias do rio Catrimani perderam metade de seus habitantes em 1978.

Entre 1970 e 1985, o Projeto RADAM, destinado a mapear os recursos minerais do território brasileiro por meio de imagens aéreas, identificou jazidas de ouro, cassiterita e tantalita na região habitada pelos Yanomami. Essa descoberta atraiu ondas de garimpeiros, as quais se intensificaram entre 1987 e 1992, provocando mortes em massa devido à violência e à disseminação de doenças. Apesar da demarcação da Terra Yanomami em 1992, a invasão continuou. No ano seguinte, ocorreu o massacre de Haximu, quando dezesseis indígenas, incluindo mulheres, crianças e idosos, foram assassinados por garimpeiros e outros invasores. O episódio foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que responsabilizou o Brasil pela omissão na proteção dos Yanomami. Em 2006, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o massacre como crime de genocídio (CIDH, 2011).

Mesmo após tais tragédias, as invasões não cessaram. Em 2014, a pedido da Hutukara Associação Yanomami (HAY) e da Associação do Povo Ye'kwana do Brasil (APYB), pesquisadores coletaram amostras de cabelo de indígenas para analisar a contaminação por mercúrio, substância utilizada na extração de ouro. O estudo revelou índices alarmantes de contaminação em comunidades localizadas próximas a áreas de garimpo. Entre 2019 e 2020, estima-se que 100 toneladas de mercúrio tenham sido despejadas nos rios utilizados pelos Yanomami, contaminando as águas e os peixes — sua principal fonte de alimento — e causando graves problemas de saúde, como malformações fetais e doenças neurológicas (Ferrari, 2021).

A destruição ambiental prosseguiu. Em 2021, a Amazônia brasileira registrou 8.381 km² de desmatamento, o maior índice em dez anos (IMAZON, 2021). O discurso oficial, em lugar de desestimular práticas predatórias, acabou por legitimar a grilagem, o desmatamento e a violência contra defensores ambientais e povos indígenas.

A situação foi agravada durante a pandemia de COVID-19. Cerca de vinte mil garimpeiros ocuparam a região do rio Parima (Hutukara, 2019; Pontes, 2019), elevando o risco de disseminação do vírus entre comunidades já vulneráveis. Além das doenças, episódios de violência direta chocaram a opinião pública: uma draga utilizada no garimpo ilegal provocou a morte de duas crianças Yanomami. Sem ação estatal efetiva, a contaminação por mercúrio ameaça toda a população indígena local, reproduzindo tragédias já vividas por outros povos, como os Munduruku.

A gravidade da crise revela o distanciamento entre a normatividade constitucional e internacional e a realidade concreta vivida pelos povos indígenas. A Constituição brasileira, em seus arts. 231 e 232, reconhece os direitos originários dos povos indígenas às suas terras e ao usufruto exclusivo de seus recursos naturais, impondo à União o dever de protegê-los. Entretanto, a omissão estatal diante das invasões, do desmatamento, da contaminação por mercúrio e da violência sexual contra mulheres indígenas configurou uma violação sistemática dos direitos humanos e do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

A situação levou a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) a ajuizar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou ao Poder Executivo a adoção de medidas urgentes para salvaguardar a saúde e a segurança dos povos indígenas. Somente em 1º de janeiro de 2023, com a edição da Medida Provisória nº 1.154, foi criado o Ministério dos Povos Indígenas, reconhecendo oficialmente o direito ao bem viver e buscando garantir maior protagonismo aos povos originários na formulação de políticas públicas.

A crise Yanomami ilustra de forma dramática a persistência do paradigma colonial e a incapacidade do Estado de assegurar os direitos humanos e ambientais garantidos pela Constituição e pelos tratados internacionais. A invasão de terras indígenas, a destruição de ecossistemas, a violência de gênero e a contaminação de rios e alimentos comprometem não apenas a sobrevivência física, mas também a integridade cultural e espiritual dos Yanomami.

É importante registrar que, paralelamente aos ataques sistemáticos às diversas etnias, visando à usurpação de terras para o agronegócio e para a mineração, foi aprovado o chamado "marco temporal", que suscita debates, uma vez que restringe a demarcação de terras indígenas àquelas tradicionalmente ocupadas por esses povos em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição.

Em setembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a tese era inconstitucional. Oito dias depois, a Câmara e o Senado aprovaram o projeto de lei para incluir a tese do marco temporal em lei federal. Em outubro do mesmo ano, o presidente Lula vetou parcialmente o projeto aprovado no Poder Legislativo, argumentando que a tese já havia sido considerada inconstitucional. No entanto, o Congresso derrubou o veto presidencial, promulgando a Lei 14.701, de 2023.

Nos termos dessa lei, para que uma área seja considerada "terra indígena tradicionalmente ocupada", será preciso comprovar que, na data de promulgação da Constituição, ela era habitada pela comunidade indígena em caráter permanente e com atividades produtivas. Desse modo, restringe a demarcação das terras indígenas, aquelas tradicionalmente ocupadas por esses povos, ignorando o que foi determinado em cinco de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição.

A lei 14.701 estabelece também que o usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional, ficando permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos.

Dois anos após a declaração de emergência humanitária na Terra Indígena Yanomami, a operação de combate ao garimpo ilegal, inicialmente robusta e acompanhada da distribuição de cestas básicas, foi gradualmente desmobilizada até a metade do primeiro ano de execução. No ano seguinte, diante da persistência da atividade criminosa e de seus impactos devastadores, o governo federal redefiniu sua estratégia, passando a centralizar a coordenação das ações na Casa de Governo e integrando os esforços das Forças Armadas, das forças policiais, de agências regulatórias e de sete ministérios.

Essa mobilização articulada resultou na destruição de aproximadamente R$ 369 milhões em equipamentos pertencentes às organizações criminosas e na redução de 96,5% da atividade garimpeira dentro do território indígena. No entanto, a eficácia das ações enfrenta enormes desafios, sobretudo devido à capacidade de adaptação do crime organizado.

As Forças Armadas empregam tecnologias avançadas, como drones equipados com câmeras termais e sensores a laser, capazes de detectar acampamentos ocultos na floresta densa. Apesar disso, as organizações criminosas vêm alterando suas estratégias para escapar da vigilância estatal. Como destacou um comandante militar, "[...] a grande dificuldade hoje é que o garimpo mudou a sua metodologia. Antes, atuava próximo aos rios, nas chamadas cavas; agora, deslocou-se para o interior da floresta, utilizando igarapés e áreas de difícil acesso, o que torna muito mais complexa a fiscalização e a repressão" (Fantástico G1, 2025).

Essa dinâmica evidencia que o combate ao garimpo ilegal e ao crime organizado em áreas remotas da Amazônia demanda não apenas tecnologia e recursos, mas também ações contínuas, inteligência integrada e cooperação interinstitucional, a fim de enfrentar redes criminosas que operam com elevado grau de mobilidade e sofisticação logística, explorando a geografia da floresta para manter suas atividades ilícitas.

Superar esse quadro exige enfrentar as estruturas de poder que sustentam a exploração econômica e a marginalização histórica dos povos originários, fortalecer a fiscalização ambiental, garantir a consulta prévia e informada e assegurar políticas públicas que respeitem as cosmovisões indígenas. A proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, nesse contexto, não é apenas uma obrigação jurídica, mas condição de justiça histórica e de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

CONCLUSÃO

A análise empreendida neste artigo demonstra que a superação do paradigma colonial permanece um desafio crucial para a efetivação dos direitos humanos e ambientais na América Latina e, em especial, no Brasil. A colonialidade não se encerrou com a independência política; ela persiste nas estruturas econômicas, jurídicas, epistêmicas e ambientais, perpetuando desigualdades históricas e marginalizando saberes, culturas e modos de vida dos povos originários.

A reflexão crítica inspirada em autores como Frantz Fanon, Edward Said, Enrique Dussel e Ailton Krenak evidencia que a violência colonial não foi um acidente histórico, mas um padrão civilizatório que hierarquizou seres humanos e objetificou a natureza. A herança dessa lógica manifesta-se na exploração predatória dos recursos naturais, no desrespeito às cosmologias indígenas e na dificuldade de construir um sistema jurídico-político capaz de reconhecer a pluralidade de vozes e de assegurar justiça socioambiental.

A experiência do constitucionalismo latino-americano, especialmente com a introdução do Sumak Kawsay / Buen Vivir e o reconhecimento da natureza como sujeito de direitos, oferece um horizonte alternativo ao antropocentrismo moderno, aproximando-se de cosmovisões que compreendem o planeta como um sistema vivo e interdependente. Tais avanços dialogam com as previsões da Constituição Federal de 1988, que consagra a dignidade da pessoa humana, a proteção do meio ambiente e os direitos originários dos povos indígenas, e com instrumentos internacionais como a Convenção 169 da OIT e o Acordo de Escazú.

O desenvolvimento da proteção ambiental no sistema interamericano foi promissor e trouxe esperança para o fortalecimento do direito a um meio ambiente sadio no continente latino-americano. No entanto, para que esses progressos se consolidem, é fundamental que os governos deixem de atuar como cúmplices da lógica predatória imposta por grandes corporações e passem a adotar modelos de desenvolvimento genuinamente emancipadores, baseados na integração dos saberes dos povos originários, no enfrentamento das desigualdades sociais e na superação da dependência econômica da exploração de recursos naturais, com o objetivo de construir, sobretudo, novas formas de convivência justa e sustentável.

Entretanto, constata-se que o caso dos indígenas no Brasil, em especial, dos Yanomami, revela o descompasso entre normas e práticas. A omissão do Estado brasileiro na proteção de seus territórios e de seus direitos fundamentais resultou em violência, degradação ambiental e violação de garantias constitucionais e internacionais. Essa realidade reforça a necessidade de consolidar um Estado de Direito Ambiental, com instituições inclusivas, fiscalização efetiva, participação democrática e políticas públicas culturalmente sensíveis.

Superar a colonialidade requer um giro epistêmico e político que valorize saberes ancestrais, respeite a diversidade cultural e garanta que o desenvolvimento econômico não se faça à custa de vidas humanas e ecossistemas. A construção de uma sociedade que una justiça social, proteção ambiental e respeito à pluralidade de povos e culturas é condição indispensável para um futuro sustentável e para a realização do bem viver.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br . Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Relatório sobre a situação de saúde dos povos Yanomami**. Brasília: FUNASA, 1991.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154** de 1º de janeiro de 2023. Cria o Ministério dos Povos Indígenas. Brasília: Diário Oficial da União – publicado em: 01/01/2023 | Seção: 1 - Edição Especial | Página: 1 Órgão: Atos do Poder Executivo.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 14.701**, de 20 de outubro de 2023. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n. 11.460, de 21 de março de 2007, n. 4.132, de 10 de setembro de 1962, e n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Massacre de Haximu vs. Brasil**. Relatório de admissibilidade. Washington, DC, 2011.

DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação**: na idade da globalização e da exclusão. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

FANON, Frantz. **Os condenados da Terra**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.

FANTÁSTICO G1. **Dois anos de crise humanitária na Terra Yanomami**: quais são os avanços e os desafios que ainda persistem. Disponível em: https://g1.globo.com/noticia/2025/05/04/dois-anos-de-crise-humanitaria-na-terra-yanomami-quais-sao-os-avancos-e-os-desafios-que-ainda-persistem.ghtml

FERRARI, Juliana. Mineração ilegal e contaminação por mercúrio nas terras Yanomami: impactos socioambientais. **Revista Brasileira de Estudos Amazônicos**, Belém, v. 12, n. 2, p. 45-63, 2021.

GONZAGA, Thiago. Pensamento decolonial e crítica à modernidade eurocêntrica: desafios para o Sul Global. **Revista Latino-Americana de Estudos Críticos**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 19-38, 2022.

HUTUKARA Associação Yanomami. **Notícias e relatórios**. Disponível em: https://hutukara.org. Acesso em: 20 set. 2025.

IMAZON. **Desmatamento na Amazônia**: relatório 2021. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.

KRENAK, Ailton. **A vida não é útil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MACAS, Luis. Sumak Kawsay: la vida em plenitude. **Revista américa-latina en movimiento**, Quito: Equador, v. 52, p. 14-16, 2010.

MELO, Patrícia; BENZAQUEN, David. Pós-colonialismo, decolonialidade e crítica ao universalismo ocidental. **Revista de Ciências Sociais Contemporâneas**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 75-93, 2022.

MIGNOLO, Walter. A Geopolítica do conhecimento e a diferença colonial. **Revista lusófona de Educação**, v. 48, 2020.

ONU - UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development**: Our Common Future. Nova York: ONU, 1987.

PONTES, Luís. História e resistência Yanomami: uma trajetória de luta. **Revista Brasileira de Antropologia**, Brasília, v. 62, n. 3, p. 251-275, 2019.

PONTES, Nádia. A onda de invasões de garimpeiros que ameaça os Yanomami. **DW** (online), 29/07/2019. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/a-onda-de-invas%C3%B5es-de-garimpeiros-que-amea%C3%A7a-os-yanomami/a-49702043?maca=pt-BR-EMail-sharing. Acesso em: 14.06.2024.

SAID, Edward W. **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES. Maria Paula [orgs.]. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010

Desafios da Democracia na era das Tecnologias Generativas e o papel da regulamentação no Direito Eleitoral

Challenges to Democracy in the Age of Generative Technologies and the Role of Regulation in Electoral Law

TATHIANA DE CARVALHO COSTA

Sobre o autor:
Tathiana de Carvalho Costa *Mestre e doutoranda USAL/ES, desembargadora eleitoral TRE-RJ biênio 23/25, advogada, especialista em Compliance e Governança Corporativa, especialista em Direito Penal Econômico*

A reflexão sobre o impacto das novas tecnologias na sociedade contemporânea é uma constante que se intensifica cada vez mais, especialmente, no campo do direito eleitoral. As recentes declarações[1] da jornalista Maria Ressa, que é uma ativista e estudiosa dos impactos da IA na vida das pessoas e da falta de regras sobre o que circula em plataformas de empresas de tecnologia, mundialmente conhecida, ganhadora do Prêmio Nobel da Paz, nos levam a questionar se estamos diante de um novo capítulo na história ou de um recomeço.

Este ensaio se propõe a analisar, ainda que de forma inicial, os desafios que a democracia enfrenta em face do crescimento das tecnologias generativas, em especial no contexto de campanhas políticas, plataformas digitais e o impulsionamento de propagandas eleitorais, com ênfase na necessidade de um arcabouço regulatório que respeite os direitos fundamentais.

Historicamente, as transformações tecnológicas são marcos que demandam adaptações significativas nas estruturas sociais e no mundo do trabalho. O advento da eletricidade e a revolução industrial, no século XIX, exigiram um longo processo de reinvenção da sociedade. Em contraste, a revolução tecnológica atual se impõe de maneira acelerada e, podemos dizer mesmo abrupta, forçando uma adaptação instantânea por parte dos indivíduos e das instituições. Essa mudança acelerada traz inseguranças e dúvidas, como por exemplo a questão de não sabermos mais se o que vemos é real ou produto de inteligência artificial. As máquinas compreendem as intenções humanas e se aprimoram de forma autônoma e tão rápida que enseja desconfiança em diversas áreas profissionais.

As novas tecnologias — que englobam big techs, plataformas digitais e inteligência artificial (IA) — apresentam uma série de implicações que demandam um olhar crítico. No que concerne, então, sua influência nas práticas eleitorais importa destacar aqui alguns dos efeitos que temos observado em nossas práticas diárias, dentro desse novo modelo de circulação das informações. Minha trajetória como operadora do direito tem me permitido observar de perto os efeitos dessas inovações, levando-me a concluir que a regulamentação não deve se limitar a uma abordagem que vise normas descritivas e limitadoras. Para estas, já as temos no âmbito penal e eleitoral.

O objeto da regulação em questão é dinâmico e mutável, enquanto nosso sistema legislativo tradicional é lento e as leis são rígidas, dependendo de análises judiciais, caso a caso, para sua relativização ou usos por analogia. Desse modo, as regras no mau uso de IA e redes sociais correm o risco de um lado de caírem em desuso, antes mesmo de entrar em vigor.

---

[1] O Globo 13.07.2025 p. 24

Cumpre ressaltar que não se está aqui querendo tornar desimportante as discussões no âmbito legislativo sobre a necessidade de garantias contra os vieses políticos, ideológicos, e as desigualdades sociais. Entendemos a relevância da justiça algorítmica que ocupa o cenário das discussões do PL2338/2023 já aprovado no Senado. Mas é fato que seu andamento na Câmara está parado e atrasa a instituição do Marco Legal da IA e, quando, finalmente, a lei for promulgada correrá o risco de já estar obsoleta[2].

Não é de fácil solução o impasse, mas dada a urgência de mitigação dos riscos e controle dos danos causados pelos usos indevidos da tecnologia generativa, importa observar o caso da União Europeia que, através da adoção de princípios éticos e filosóficos introduziu um modelo mais ajustado às peculiaridades dessa nova era.

Nesse ponto, serve de exemplo o Regulamento 2024/1689 da União Europeia, que tem sido considerado um marco pioneiro no que se refere à matéria. A referida legislação dita normas para todos os países pertencentes ao bloco e serve de modelo para os demais ao trazer uma abordagem baseada em riscos e classificando os sistemas em categorias que levam em conta os riscos que podem causar ao indivíduo e à sociedade.

Assim, trazendo a questão para nossa realidade, é preciso refletir sobre as razões da resistência de alguns grupos em torno da questão da regulamentação. Os que são contra a regulamentação de plataformas e big techs argumentam que regulamentar equivale a censurar ou limitar o progresso tecnológico. Contudo, não é a regulamentação que inviabiliza a inovação, mas a falta de uma base normativa que assegure a integridade e a ética nas relações estabelecidas por essas tecnologias. Tal como estamos hoje acabamos por estar sujeitos a uma grande insegurança jurídica por precisarmos lidar com a convergência e adaptação de diversos diplomas legais sem que haja uma regra sistematizada e pensada para nossa realidade.

Neste contexto, quando aplicamos a inovação tecnológica ao cenário eleitoral a questão ainda ganha contornos mais prementes. As eleições brasileiras recentes (2020 e 2024) evidenciaram o impacto das tecnologias digitais nas campanhas, com o uso disseminado de estratégias de impulsionamento e a difusão de informações em escala sem precedentes, muitas vezes envolvendo conteúdos falsos. A pergunta que se coloca é: que desafios a democracia necessitará enfrentar à medida que essas tecnologias evoluem em rápida escala? Se refletirmos com isenção, talvez, estejamos tentando reparar uma lacuna que deveria ter sido devidamente tratada nas últimas décadas, especialmente desde a ascensão da internet, ao passo que somente em 2014 tivemos o marco civil da internet (Lei 12965/2014) que já tardiamente inaugurou essa discussão no Brasil e ainda hoje não contamos com um diploma próprio que trate de tecnologias generativas.

Portanto, a necessidade de investir, entender e dominar as tecnologias generativas no âmbito eleitoral não deve ser encarada como uma mera tendência, mas sim como uma exigência imediata. Isso requer não só criação de legislação própria, mas também a criação de uma infraestrutura digital robusta que possa garantir a segurança, o desenvolvimento, a integridade e o armazenamento adequado de informações. A regulamentação que se busca deve, assim, salvaguardar os direitos fundamentais, garantindo que a democracia tenha não apenas um espaço de inovação, mas também de respeito e dignidade no tratamento da informação e nas relações sociais. À medida que avançamos nesse cenário, devemos nos perguntar: estamos prontos para os desafios que os novos tempos impõem no âmbito eleitoral?

O TSE tem se destacado e buscado através das suas resoluções, que alteram a Resolução 23610/2019, regulamentar, de forma inédita o uso de inteligência artificial por partidos, coligações, federações partidárias, na propaganda eleitoral, dentre outros. As soluções inovadoras do TSE, no entanto não devem ser a única diretriz dentro do nosso ordenamento jurídico. O PL 2338/23 que ainda tramita nas casas do Congresso Nacional ao que parece ainda tomará algum tempo para contar com consenso parlamentar para sua aprovação.

Nesse compasso, em breve entraremos num novo ano eleitoral ainda à espera da aprovação de uma legislação nacional que trate o tema com complexidade e especificidade necessárias à realidade prática, sendo certo que não podemos deixar de acreditar que a era das novas tecnologias pode, de fato, representar um novo começo se guiada por princípios éticos rigorosos e um compromisso ativo com a defesa da democracia e dos direitos humanos.

[2]https://www.camara.leg.br/noticias/1188898-especialistas-apontam-preocupacoes-com-impacto-da-ia-sobre-direitos-humanos?utm_source=chatgpt.com

Revista Justiça Eleitoral em Debate
v.15, n.2, segundo semestre de 2025

TRE-RJ

EJE-RJ