Rio de Janeiro 2026 2º semestre v.17 n.2

Justiça Eleitoral em Debate

Estabilidade democrática brasileira: os 30 anos do sistema informatizado de votação e a legitimidade dos mandatos eletivos



Edição comemorativa em homenagem aos 30 anos da urna eletrônica

TRE-RJ EJE-RJ

Justiça Eleitoral
Em Debate

EXPEDIENTE

Editor-Geral: Bruno Bodart
Editora Convidada: Sylvia Therezinha Hausen de Arêa Leão
Design da capa: Nivea Maria de Souza Lopes Pinto
Diagramação: Nivea Maria de Souza Lopes Pinto
Jornalista Responsável: Maurício da Silva Duarte (MTb-RJ 10126/90)

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

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

SEÇÃO DE EDITORAÇÕES E PUBLICAÇÕES (SEDEP)

Chefe: Maurício da Silva Duarte
Assistente I: Tatiana Martins Grossi
Estagiária: Nivea Maria de Souza Lopes Pinto

CONSELHO CONSULTIVO

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO

PRESIDENTE

Desembargador Claudio de Mello Tavares

VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL

Desembargador Fernando Cerqueira Chagas

MEMBROS

Des. Eleitoral Fábio Ribeiro Porto
Des. Eleitoral Bruno Bodart
Des. Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Des. Paulo Cesar Salomão Filho
Des. Tathiana de Carvalho Costa

SUBSTITUTOS

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

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

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

DIRETORIA-GERAL

Eline Iris Rabello Garcia da Silva

PARECERISTAS

Mestre Alexandre Meira de Oliveira
Doutor Bruno Cezar Andrade de Souza
Doutora Danielle Ramos Brasiliense
Doutorando Eduardo Damian Duarte
Doutor Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Doutorando Helder de Oliveira Caldeira
Mestranda Iara Borges Carneiro
Doutor Irapuã Santana do Nascimento da Silva
Doutor Leonardo Oliveira S. Santos Martins
Mestranda Lígia Vieira Sá e Lopes
Especialista Ricardo Borges Maracajá Pereira
Doutor Rogério Carlos Born
Doutor Sandro Lucio Barbosa Pitassi
Doutora Vânia Siciliano Aieta

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v. 17, n. 2 (jul/dez 2026) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, 2026.

Semestral

ISSN nº 2317–7144

© Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <http: //www.tre-rj.jus.br/eje/>

SUMÁRIO

ARTIGOS

DOSSIÊ TEMÁTICO:

Fraude ao quadrado: uma análise econômica da política de cotas femininas nas eleições **09**
Por Bruno Bodart

A retrotopia do voto impresso: Memória da fraude e confiança na urna eletrônica nos 30 anos do voto informatizado (1996-2026) **35**
Por João Victor Franco Carvalho e Paulo Afonso Tavares

Da segurança à confiança: a evolução dos mecanismos de segurança e auditoria do sistema eletrônico de votação brasileiro e os desafios à legitimidade democrática **48**
Por Carlos Roberto de Menezes e Bruno Andrade

Liberdade do voto e informatização eleitoral à luz de Victor Nunes Leal **66**
Por Wagner Leandro Rabello Junior

Potencial de enganosidade como requisito tipificador do deepfake eleitoral: proporcionalidade e limites à atuação sancionatória do TSE **76**
Por Gabriel Stella

Legitimidade eleitoral e remoção por equivalência: o teste tripartite na execução das ordens da justiça eleitoral por plataformas digitais **95**
Por Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz e Helder de Oliveira Caldeira

A fiscalização da propaganda eleitoral em face dos desvios de finalidade na era da inteligência artificial **111**
Por Geraldo José Piancó Junior

A fake news, responsabilidade das plataformas digitais e democracia: uma análise jurídica do ordenamento brasileiro **124**
Por Antônio Carlos Coelho

Democracia, verdade e justiça na era da desinformação: um estudo de caso da central de combate à desinformação do TRE-PR "Gralha Confere" **137**
Por Pedro Henrique Azevedo e Malcon Jackson Cummings

Prova digital e cadeia de custódia na Justiça Eleitoral: Comentário ao ARE 1.343.875/RJ (STF) em diálogo com o REspEl nº 0600941-38/SE (TSE) e com a teoria dos precedentes judiciais **165**
Por Gustavo Schwartz e Frederico Matos de Oliveira

EDITORIAL



Desembargadora Eleitoral

Sylvia Therezinha Hausen de Arêa Leão

Editora Convidada
Vice-diretoria da EJE-RJ

Nesta edição do segundo semestre de 2026, comemoramos com nossos leitores os 30 anos de uma das maiores conquistas da Justiça Eleitoral na sua longa trajetória de empenho na moralização das eleições brasileiras.

O advento da urna eletrônica e da informatização dos pleitos faz parte da mesma lógica de modernização e autonomia dos eleitores na votação, estabelecida pelo Código Eleitoral de 1932 (instituído pelo Decreto 21.076, de 24 de fevereiro daquele ano). Nascia ali a própria Justiça Eleitoral, o voto obrigatório, o sistema proporcional para proteger a representação das minorias, a incorporação das mulheres ao eleitorado e a adoção do voto secreto em cabine indevassável.

Essas medidas inaugurais foram movidas por um desejo de democratização que havia nos centros urbanos à época. Esse mesmo propósito, de igualdade entre todos os eleitores brasileiros diante das urnas, orientou as ações da Justiça Eleitoral ao longo do tempo, com projetos que foram da adoção da cédula oficial única (em 1955) e da fixação dos eleitores em zonas eleitorais até a revolucionária informatização do processo eleitoral, com a consolidação posterior pela identificação biométrica do eleitor.

A urna eletrônica reafirmou a identidade da Justiça Eleitoral, ancorada na moralização e modernização do voto no país. Mais que isso, elevou o processo brasileiro a referência mundial e símbolo do uso da tecnologia em favor do fortalecimento da democracia. Portanto, há muito a comemorar neste trigésimo aniversário.

Para esta edição comemorativa, apresentamos dez artigos científicos com aderência ao dossiê “Estabilidade democrática brasileira: os 30 anos do sistema informatizado de votação e a legitimidade dos mandatos eletivos”. Abrindo o volume, o estudo “**Fraude ao quadrado: Uma análise econômica da política de cotas femininas nas eleições**” examina a anatomia de um novo tipo de ilícito eleitoral: a fabricação da aparência de fraude à cota feminina pela cooptação de candidata para que ela renuncie após o final do prazo de substituição. Dessa forma, o grupo político cooptador propõe ação de investigação judicial eleitoral para cassar a chapa adversária e

obter a redistribuição dos mandatos que as urnas lhe negaram.

Em seguida, "**A retrotopia do voto impresso: Memória da fraude e confiança na urna eletrônica nos 30 anos do voto informatizado (1996-2026)**" analisa a emenda ao projeto do novo Código Eleitoral, aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado em agosto de 2025. Em que medida o argumento de que a impressão do voto seria um "meio de pacificar o país" idealiza o voto em papel e torna opaca a memória das fraudes históricas? O artigo busca uma resposta com apoio no conceito de retrotopia, de Zygmunt Bauman.

Na sequência, "**Da segurança à confiança: a evolução dos mecanismos de segurança e auditoria do sistema eletrônico de votação brasileiro e os desafios à legitimidade democrática**" confronta os avanços técnicos na segurança da votação eletrônica com os novos desafios contemporâneos, a exemplo da desinformação digital e da deterioração da confiança institucional.

Tendo por referência teórica e histórica a obra clássica Coronelismo, enxada e voto, do ex-ministro do STF, Victor Nunes Leal, o artigo "**Liberdade do voto e informatização eleitoral à luz de Victor Nunes Leal**" examina o alcance e os limites da informatização eleitoral na proteção do livre exercício do voto.

Os impactos do ecossistema digital também encontra lugar de destaque neste dossiê. Em "**Potencial de enganosidade como requisito tipificador do deepfake eleitoral: proporcionalidade e limites à atuação sancionatória do TSE**", investigam-se as balizas da atuação sancionatória do Tribunal Superior Eleitoral diante de conteúdos audiovisuais sintéticos nas campanhas políticas.

Por sua vez, "**Legitimidade eleitoral e remoção por equivalência: O teste tripartite na execução das ordens da justiça eleitoral por plataformas digitais**" sustenta a necessidade de fundamentação própria quanto à legalidade, à finalidade e à necessidade da extensão às plataformas digitais da responsabilidade pela remoção de conteúdos equivalentes aos já alcançados por decisão da Justiça Eleitoral.

De forma objetiva, "**A fiscalização da propaganda eleitoral em face dos desvios de finalidade na era da inteligência artificial**" analisa a atuação da fiscalização da propaganda política eleitoral em cenários de desvio de finalidade e do uso indevido da inteligência artificial (IA) no debate político.

Em "**A fake news, responsabilidade das plataformas digitais e democracia: uma análise jurídica do ordenamento brasileiro**", discute-se em que medida o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos normativos suficientes para enfrentar a desinformação. A análise tem por pressuposto que as fake news impactam diretamente a proteção dos direitos fundamentais, a integridade do debate público e o funcionamento das instituições democráticas.

Em "**Democracia, verdade e justiça na era da desinformação: Um estudo de caso da central de combate à desinformação do TRE-PR 'Gralha Confere'**", os autores avaliam o potencial e os limites da adoção da checagem de fatos (*fact-checking*) no combate à desinformação eleitoral a partir da ferramenta digital criada por iniciativa do TRE-PR.

Encerrando esta edição, "**Prova digital e cadeia de custódia na Justiça Eleitoral: Comentário ao ARE 1.343.875/RJ (STF) em diálogo com o REspEl nº 0600941-38/SE (TSE) e com a teoria dos precedentes judiciais**" analisa o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 1.343.875/RJ, que reputou imprestável a prova digital copiada sem apreensão da fonte primária, sem preservação do ambiente informático e sem perícia idônea.

Acreditamos que esta edição da RJED presta justo reconhecimento às conquistas do processo eleitoral brasileiro e à trajetória histórica da Justiça Eleitoral no combate às fraudes. Também reafirma a nossa missão editorial de oferecer aos leitores textos que contribuam com a qualidade do debate público e a difusão de conhecimentos academicamente relevantes.

Uma boa leitura a todas e todos.

Sylvia Therezinha Hausen de Arêa Leão

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

DOSSIÊ: ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA: OS 30 ANOS DO SISTEMA INFORMATIZADO DE VOTAÇÃO E A LEGITIMIDADE DOS MANDATOS ELETIVOS

FRAUDE AO QUADRADO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA POLÍTICA DE COTAS FEMININAS NAS ELEIÇÕES

BRUNO BODART [1]

1

Sobre o autor:

Bruno Bodart: Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), com período na Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Alemanha). Master of Laws (LL.M.) pela Harvard Law School (2018). Mestre em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ, 2012). Foi professor-substituto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio) Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e membro do Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ). É o atual diretor da Escola Judiciária Eleitoral Desembargador Roberto Felinto (EJE-RJ).Garcia.

RESUMO

O artigo examina fenômeno recente do contencioso eleitoral brasileiro, aqui denominado "fraude ao quadrado": a fabricação, por grupo político adversário, da aparência de fraude à cota feminina do rival, mediante cooptação de candidata para que renuncie após o termo final do prazo de substituição, seguida do ajuizamento de ação de investigação judicial eleitoral destinada a obter, pela via judicial, a cassação da chapa e a redistribuição dos mandatos que as urnas negaram ao grupo cooptador. Sustenta-se que a conduta configura ilícito plurissubjetivo e plurissubsistente, decomponível em quatro elementos – o ajuste, a renúncia cronometrada, a encenação probatória e a judicialização instrumental –, e que sua repressão reclama resposta coordenada nas esferas eleitoral, penal e processual. Recorre-se ao instrumental da análise econômica do Direito para demonstrar que o regime de responsabilidade objetiva consagrado na Súmula n. 73 do Tribunal Superior Eleitoral cria gatilho sancionatório fabricável por terceiros interessados, cuja exploração é estimulada pela impunidade e pela recompensa política superior ao dano, sem que a responsabilidade objetiva do partido e dos candidatos da chapa encontre justificativa teórica ou empírica consistente. Defende-se, por isso, a revisão do regime sumular, com a individualização das sanções nos comprovadamente envolvidos no ilícito. Examinam-se, ainda, o efeito inibitório (*chilling effect*) da prática sobre candidaturas femininas autênticas, os argumentos favoráveis e contrários à política de cotas à luz da evidência empírica comparada e os parâmetros de calibragem entre responsabilidade objetiva e subjetiva no desenho ótimo do *enforcement* eleitoral.

Palavras-chave: Iraude à cota feminina; Fraude ao quadrado; Análise econômica do Direito; Abuso de poder; Litigância predatória; Denunciação caluniosa eleitoral; Chilling effect.

ABSTRACT

This article examines a recent phenomenon in Brazilian electoral litigation, here labeled "fraud squared": the fabrication, by a rival political group, of the appearance of female-candidacy quota fraud, by co-opting a female candidate to withdraw after the deadline for candidate substitution, followed by the filing of an electoral judicial investigation action designed to obtain, through the courts, the invalidation of the entire party slate and the resulting redistribution of the seats denied to the co-opting group at the polls. It is argued that this conduct constitutes a multi-agent, multi-act electoral offense comprising four elements – the agreement, the timed withdrawal, the evidentiary staging, and the instrumental resort to litigation – and that its deterrence and punishment require a coordinated response in the electoral, criminal, and procedural spheres. Drawing on law and economics, the article shows that the strict liability regime enshrined in case-law statement (Súmula) No. 73 of the Superior Electoral Court creates a sanctioning trigger that interested third parties can manufacture, whose exploitation is encouraged by impunity and by a political reward exceeding any actual harm, while the strict and collective liability of the party and its candidates lacks consistent theoretical or empirical justification. The article therefore advocates the revision of the precedent, with sanctions individualized upon those proven to be involved in the scheme. It further examines the chilling effect of this practice on authentic female candidacies, the arguments for and against candidate quotas in light of comparative empirical evidence, and the parameters for calibrating strict and fault-based liability in the optimal design of electoral enforcement.

Keywords: Female candidacy quota fraud; Fraud squared; Law and economics; Abuse of power; Predatory litigation; Electoral malicious prosecution; Chilling effect.

[1] O desembargador Bruno Vinícius da Ros Bodart da Costa é o atual diretor da EJE-RJ e líder da equipe editorial da Revista Justiça Eleitoral em Debate. Por essa razão, a sua submissão foi gerida de forma independente por uma editora-convidada, foi analisada por pareceristas anônimos em sistema duplo-cego e aprovada sem qualquer participação do autor no processo decisório.

INTRODUÇÃO

Narra-se que, durante a dominação britânica na Índia, a administração colonial de Délhi, alarmada com a proliferação de serpentes peçonhentas, passou a pagar recompensa por cada cobra morta apresentada às autoridades. O resultado foi o oposto do pretendido: a população local passou a criar cobras em cativeiro para capturar o prêmio e, encerrado o programa, os espécimes remanescentes foram soltos, ampliando a infestação original. O episódio, popularizado na literatura econômica como "efeito cobra" (*cobra effect*), tornou-se a ilustração canônica de uma lição de desenho institucional: todo sistema de recompensas ou de sanções atreladas a um fato verificável cria, simultaneamente, incentivos para a fabricação artificial desse mesmo fato.[1]

O contencioso das eleições municipais de 2024 começa a revelar a versão eleitoral do fenômeno. A severidade das consequências atribuídas à fraude à cota feminina (cassação do demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP), perda dos diplomas de todos os candidatos da chapa independentemente de prova de participação, inelegibilidade dos envolvidos e nulidade dos votos com recontagem dos quocientes eleitoral e partidário, nos termos da Súmula n. 73 do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2024b)[2] converteu a acusação de "candidatura laranja" em ativo político de elevado valor. Multiplicam-se, em consequência, relatos de que grupos políticos passaram a cooptar candidatas do partido rival para que renunciem quando já esgotado o prazo de substituição, com o propósito deliberado de fabricar, contra o adversário, a aparência de descumprimento do percentual mínimo de candidaturas femininas; prática que este artigo propõe denominar como fraude ao quadrado: a fraude que consiste em simular a fraude alheia.[3]

O presente artigo tem um objetivo triplo: conceituar o ilícito, explicar os incentivos econômicos que o engendram e sistematizar o arsenal repressivo disponível no ordenamento brasileiro. A tese central é a de que a fraude ao quadrado constitui ilícito plurissubjetivo e plurissubsistente, lesivo em dupla dimensão – contra a soberania popular e contra a própria política afirmativa –, cuja proliferação decorre de uma falha previsível de desenho institucional, a saber: a combinação entre sanção drástica de gatilho fático fabricável, responsabilidade objetiva da chapa acusada e impunidade dos fabricantes. Sem a estruturação de um *enforcement* de segunda ordem – é dizer, de sanções dirigidas contra o acionamento fraudulento do próprio aparato sancionador –, o mecanismo de proteção da participação política feminina tende a ser convertido em arma de aniquilação recíproca entre agremiações partidárias, com prejuízo justamente para as mulheres que a norma pretendeu beneficiar.

Para desenvolver essa tese, o trabalho se estrutura em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, examina-se o regime jurídico da cota feminina e da repressão à sua fraude, com destaque para o fundamento funcional da política afirmativa, para o balanço comparado de seus prós e contras e para o modelo de responsabilidade objetiva consolidado na Súmula n. 73 do TSE (Brasil, 2024b, Seção 1). Em seguida, procede-se à anatomia da fraude ao quadrado, com a decomposição analítica de seus elementos constitutivos e a delimitação negativa em face de condutas lícitas (Seção 2). Na sequência, aplica-se o instrumental da análise econômica do Direito ao fenômeno, com ênfase na estrutura de incentivos criada pela impunidade, no efeito inibitório (chilling effect) sobre candidaturas femininas autênticas e na calibragem entre responsabilidade objetiva e subjetiva (Seção 3). Por fim, sistematiza-se o enquadramento repressivo da conduta nas esferas eleitoral, penal e processual civil (Seção 4).

---

[1] Siebert (2001). A historicidade do episódio é discutida, mas a sua função ilustrativa tornou-se canônica na literatura sobre incentivos perversos.
[2] O enunciado é transcrito integralmente na Seção 2.2, infra.
[3] A expressão "fraude às avessas" consta de sentença proferida no contencioso fluminense das eleições de 2024, transcrita no acórdão examinado na Seção 3.3, infra (BRASIL, 2024a).

1 A COTA FEMININA E O REGIME REPRESSIVO DA FRAUDE: DO ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 À SÚMULA N. 73 DO TSE

1.1 GÊNESE E FUNDAMENTO FUNCIONAL DA POLÍTICA DE COTAS FEMININAS

A reserva de vagas por sexo nas candidaturas proporcionais foi introduzida no ordenamento brasileiro pela Lei n. 9.100/1995, cujo art. 11, § 3º, determinava que ao menos 20% (vinte por cento) das vagas de cada partido ou coligação fossem preenchidas por candidaturas de mulheres. A Lei n. 9.504/1997 elevou o percentual, estabelecendo, no art. 10, § 3º, que cada partido ou coligação "deverá reservar" o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. A jurisprudência inicialmente extraiu do verbo "reservar" mera obrigação negativa, o que esvaziou a eficácia do comando, pois bastava não preencher com homens as vagas reservadas. Sobreveio, então, a Lei n. 12.034/2009, que substituiu a locução por "preencherá", convertendo a reserva em obrigação positiva de efetivo preenchimento, calculada sobre o número de candidaturas registradas.[4]

O fundamento funcional da norma é conhecido e digno de nota. A sub-representação feminina nos órgãos legislativos brasileiros é persistente e severa: nas eleições municipais de 2024, as mulheres corresponderam a aproximadamente 34% (trinta e quatro por cento) das candidaturas registradas, percentual pouco superior ao piso legal, mas conquistaram apenas cerca de 18% (dezoito por cento) das cadeiras nas câmaras municipais e 13,2% (treze vírgula dois por cento) das prefeituras.[5] Costuma-se identificar, entre as causas do fenômeno, o déficit de financiamento e de apoio partidário às campanhas femininas: partidos registram candidatas para cumprir a exigência formal, mas concentram recursos e estrutura nos candidatos homens.[6]

A cota de candidaturas atua, nesse contexto, como instrumento de correção parcial do que seria uma falha estrutural do mercado eleitoral – qual seja, a barreira de entrada enfrentada pelas mulheres no acesso à competição política. Como consequência, os defensores dessa política esperam obter maior consideração dos problemas que afetam a população feminina na formulação de políticas públicas e inspirar o maior engajamento de mulheres na vida política. Outros, contudo, temem que esse tipo de cotas possa ocasionar a eleição de mulheres pouco interessadas na vida pública e reforçar estereótipos sobre a suposta menor aptidão feminina para a política.[7] Cumpre examinar ambas as posições com a seriedade que merecem, à luz da evidência empírica disponível.nos possíveis riscos e nos níveis de impactos que pode provocar.

Os argumentos contrários à política de cotas podem ser sistematizados em cinco ordens. A uma, objeta-se que a seleção de candidatos deveria orientar-se exclusivamente pelo mérito político, de modo que a reserva compulsória de vagas deslocaria competidores mais qualificados em favor de recrutamentos apressados. A objeção, conquanto intuitiva, enfrenta evidência empírica relevante em sentido contrário: estudo sobre a adoção da paridade constatou que a cota elevou a competência média dos políticos eleitos, ao forçar a substituição de homens de desempenho mediano protegidos por redes internas de acomodação – fenômeno que os autores denominaram "crise do homem medíocre" (*crisis of the mediocre man*).[8] A duas, sustenta-se que cotas compulsórias vulnerariam a igualdade formal entre candidatos e a autonomia dos partidos na definição de suas estratégias –

[4] Sobre a evolução legislativa e jurisprudencial da cota feminina, ver Gomes (2025).
[5] TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas eleitorais: Eleições Municipais 2024. Brasília: TSE, 2024. As mulheres somaram cerca de 34% das candidaturas registradas e elegeram-se para aproximadamente 18% das cadeiras de vereança e 13,2% das prefeituras.
[6] Nesse sentido, v. g.: Sacchet, T.; Speck, B.W. (2012).
[7] Franceschet, Susan et al (ed.) (2012).
[8] "*Far from being at odds with meritocracy, this quota raised the competence of male politicians where it raised female representation the most. We argue that resignation of mediocre male leaders was a key driver of this effect*" (Besley, Timothy; Folke, Olle; Persson, Torsten; Rickne, Johanna (2017).

objeção que não é meramente retórica: os tribunais constitucionais dos estados alemães da Turíngia e de Brandemburgo invalidaram, em 2020, as respectivas leis de paridade nas listas partidárias (*Paritätsgesetze*), por ofensa à liberdade dos partidos e à igualdade do sufrágio, ao passo que o Tribunal Constitucional espanhol, em sentido oposto, validou o regime de presença equilibrada na STC 12/2008.[9] A três, aponta-se o risco de essencialismo – a suposição de que as mulheres compartilhariam, pelo simples fato de o serem, uma agenda política homogênea –, dificuldade reconhecida até mesmo pelos defensores da chamada "representação descritiva", consistente na ideia de que a ocupação de cargos políticos deve ser um reflexo fiel da distribuição demográfica da respectiva população, focando em quem governa e não em como governa.[10] A quatro, teme-se o efeito de rotulação (*label effect*): as eleitas sob regime de cotas seriam percebidas como beneficiárias de favor legal, e não do próprio mérito, com erosão de sua autoridade parlamentar – fenômeno documentado pela literatura no caso argentino.[11] A cinco, alega-se a ineficácia prática: cotas de candidatura desacompanhadas de mandato de posição na lista e de sanções adequadas tendem a produzir cumprimento meramente formal, do que é exemplo eloquente a experiência brasileira das candidaturas fictícias, diagnosticada em estudo de referência como "uma lei apenas no papel" (*a law on paper only*).[12]

Deve-se anotar a existência de acervo empírico analisando o impacto das cotas femininas em outros países. Estudo conduzido na Índia – onde a reserva a mulheres da chefia de conselhos locais é sorteada aleatoriamente entre as aldeias – demonstrou que a liderança feminina altera a alocação de bens públicos na direção das preferências das mulheres e que a exposição continuada a líderes mulheres reduz vieses de percepção sobre a competência feminina.[13] Na Suécia, a cota partidária teria acelerado o acesso de mulheres a posições de liderança nas agremiações.[14] Demais disso, estudo abrangente sobre a eficácia das cotas nacionais em 145 países entre 1990 e 2010 constatou o crescimento progressivo de seu impacto, à medida que os desenhos normativos incorporaram mandatos de posição e sanções pelo descumprimento.[15] Como se nota, a controvérsia não se resolve em abstrato: os efeitos das cotas – virtuosos ou perversos – dependem criticamente do desenho institucional de cada regime, e não da mera fixação de um percentual.[16]

A advertência é corroborada pela notável variação dos regimes adotados nas democracias desenvolvidas, documentada pela literatura comparada.[17] Os países escandinavos, paradigma de elevada representação feminina, jamais legislaram cotas: valeram-se de cotas voluntárias de partido – como a alternância estrita nas listas ("*varannan damernas*", literalmente "a cada duas, uma dama") adotada pela social-democracia sueca em 1993 –, construídas ao longo de décadas, na chamada trilha incremental, por oposição à via rápida (*fast track*) das cotas legais.[18] A França constitucionalizou a *parité* em 1999 e impôs, pela *Loi* n. 2000-493,

[9] Cf. as decisões do Tribunal Constitucional da Turíngia (VerfGH 2/20, j. 15 jul. 2020) e do Tribunal Constitucional de Brandemburgo (j. 23 out. 2020), que invalidaram as respectivas leis estaduais de paridade; e, em sentido oposto, ESPANHA. Tribunal Constitucional. STC 12/2008, de 29 de jan. 2008, que julgou constitucional o regime de presença equilibrada da Ley Orgánica 3/2007. Sobre o caso alemão: "The first two gender parity laws of German states were, however, struck down as unconstitutional by the state constitutional courts. According to the Federal Constitutional Court, the Basic Law does not require the enactment of gender parity laws, despite the constitutional obligation to promote the actual implementation of equal rights for women and men. [...] The European Court of Human Rights has accepted gender quotas regarding electoral lists as permissible in the ECHR system" (Giegerich, 2023).

[10] Mansbridge (1999).

[11] "Quotas generate mandates for female legislators to represent women's interests, while also reinforcing negative stereotypes about women's capacities as politicians" (Franceschet, S.; Piscopo, J.M., 2008).

[12] Wylie, K.; Dos Santos, P. (2016).capacities as politicians" (Franceschet, S.; Piscopo, J.M., 2008).

[13] Chattopadheyay, R.; Duflo, E. (2004). Também: Beaman, L.; Chattopadheyay, R.; Duflo, E.; Pande, R.; Topalova, P. (2009).

[14] "We exploit a natural experiment–a 50–50 quota imposed by the national board of the Swedish Social Democratic Party on 290 municipal branches–to examine quotas' influence on women's selection to, and survival in, top political posts. We find that those municipalities where the quota had a larger impact became more likely to select (but not reappoint) female leaders. Extending this analysis, we show that the quota increased the number of women perceived as qualified for these positions" (O'brien, D.Z.; Rickne, J., 2016).

[15] Paxton, P.; Hughes, M.M. (2015).

[16] Cf. o balanço dos efeitos das cotas em diferentes contextos nacionais em FRANCESCHET, Susan et al. (ed.), op. cit. No mesmo sentido: "We also show that parity may have Assembly composition effects and policy effects that vary with the electoral system" (Fréchette, G; Maniquet, F.; Morelli, M., 2008).

[17] Cf. Krook, M.L. (2009).hfh

[18] Dahlerup, D.; Freindenvall, L. (2005).

candidaturas paritárias, mas sancionou o descumprimento, nas eleições legislativas, com mera redução do financiamento público – e os grandes partidos preferiram pagar a multa a ceder espaço nas circunscrições competitivas.[19] A Espanha, pela *Ley Orgánica* 3/2007, exigiu presença equilibrada (mínimo de 40% de cada sexo em cada tramo de cinco posições da lista), sob pena de indeferimento do registro, e Portugal seguiu modelo semelhante na Lei da Paridade (Lei Orgânica n. 3/2006). No Reino Unido, o *Sex Discrimination* (*Election Candidates*) Act de 2002 se limitou a facultar aos partidos as listas exclusivamente femininas (all-women shortlists); na Alemanha e nos Estados Unidos, inexiste cota legal, remanescendo, quando muito, cotas estatutárias voluntárias de agremiações.[20]

O contraste ilumina a singularidade brasileira: combina-se aqui a forma comparativamente mais fraca de cota – percentual de candidaturas em lista aberta, sem mandato de posição, em que o registro não assegura voto nem cadeira – com a sanção comparativamente mais forte – a cassação coletiva ex post de toda a chapa –, configuração que está na raiz tanto do cumprimento meramente formal (as candidaturas fictícias) quanto, como se verá, da sua exploração estratégica reversa (a fraude ao quadrado).

O legislador e a jurisprudência complementaram a política com a dimensão do financiamento. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.617 (rel. Min. Edson Fachin, j. 15-3-2018), assentou a obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Partidário às campanhas femininas; por sua vez, o TSE, na Consulta n. 0600252-18 (rel. Min. Rosa Weber, j. 22-5-2018), estendeu o critério ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha e ao tempo de propaganda; e a Emenda Constitucional n. 117/2022 constitucionalizou a exigência, impondo "aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas".[21] Como se nota, o sistema evoluiu de uma cota formal de registro para um estatuto material de fomento à participação política feminina – evolução que apenas acentua a gravidade das condutas destinadas a fraudá-lo ou a instrumentalizá-lo.

1.2 A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DA REPRESSÃO E A SÚMULA N. 73 DO TSE

A obrigação positiva de preenchimento fez surgir, como reação previsível, o fenômeno das candidaturas fictícias: registros meramente formais de mulheres sem qualquer intenção de concorrer, destinados a viabilizar numericamente as candidaturas masculinas. A repressão jurisprudencial construiu-se em dois marcos. No REspe n. 243-42/PI (rel. Min. Henrique Neves, j. 16 ago. 2016), o TSE admitiu que a fraude à cota feminina fosse apurada em ação de investigação judicial eleitoral, ainda que o registro das candidaturas houvesse sido deferido sem impugnação.[22] No REspe n. 193-92/PI, relativo ao município de Valença do Piauí (rel. Min. Jorge Mussi, j. 17 set. 2019), a Corte Superior firmou as consequências drásticas do reconhecimento do ilícito: cassação do DRAP da agremiação e dos diplomas de todos os candidatos que compuseram a coligação, independentemente de prova de participação ou anuência individual, com nulidade dos votos e recontagem dos quocientes.[23]

[19] Fréchett, G.R.; Maniquet, F.; Morelli, M. (2010).
[20] ESPANHA. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mar. 2007, que introduziu o art. 44 bis na Ley Orgánica 5/1985 (regime eleitoral geral); ESPANHA. Tribunal Constitucional. STC 12/2008, de 29 de jan. 2008; PORTUGAL. Lei Orgânica n. 3/2006, de 21 de ago. 2006 (Lei da Paridade), com o percentual elevado para 40% pela Lei Orgânica n. 1/2019; REINO UNIDO. Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002. Sobre as cotas voluntárias dos partidos alemães, cf. Davidson-Schmich, L.K. (2006). Para o panorama comparado, cf. Dahlerup, D. (ed.) (2006); Krook, M.L., op. cit.
[21] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.617. Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno. Julgada em 15 mar. 2018; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000. Relator: Min. Rosa Weber, Julgada em 22 mai. 2018; BRASIL. Emenda Constitucional n. 117, de 5 abr. 2022.
[22] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n. 243-42/PI. Relator: Min. Henrique Neves. Julgado em 16 ago. 2016.
[23] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n. 193-92.2016.6.18.0018 (Valença do Piauí). Relator: Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019.

A consolidação sobreveio com a Súmula n. 73, aprovada pelo TSE em 16 de maio de 2024, cujo enunciado sintetiza os indícios caracterizadores da fraude e o regime de consequências. Confira-se o teor do enunciado sumular:

> "A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral."[24]

Duas notas do regime sumular merecem destaque para os fins deste estudo. A uma, os indícios elencados (votação inexpressiva, contas zeradas e ausência de atos de campanha) são, por natureza, fatos supervenientes ao registro e sensíveis à conduta da própria candidata: quem renuncia ou abandona a campanha produz, automaticamente, os três sinais exteriores da candidatura fictícia. A duas, a sanção nuclear opera sob regime de responsabilidade objetiva: a cassação do DRAP e dos diplomas alcança todos os integrantes da chapa, "independentemente de prova de participação, ciência ou anuência", preservando-se o elemento subjetivo apenas para a sanção de inelegibilidade. Como se demonstrará na Seção 3, essa combinação de gatilho fático fabricável e sanção coletiva automática é precisamente o que torna o regime vulnerável à exploração estratégica por terceiros.

1.3 BREVE ANÁLISE ECONÔMICA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA CHAPA

Cumpre investigar, primeiramente, se o regime severo da Súmula n. 73 do TSE possui justificação funcional consistente. De fato, o partido político detém o monopólio do acesso à disputa – é o *gatekeeper* das candidaturas – e está em posição privilegiada para verificar, a baixo custo, a autenticidade das postulações que registra: conhece suas filiadas, controla a convenção, administra os recursos e acompanha a campanha. Poder-se-ia sustentar, nessa linha, que atribuir-lhe as consequências da fraude independentemente de prova de participação individual equivale a imputar o risco da atividade a quem pode evitá-lo ao menor custo.

É conhecida a formulação clássica de Guido Calabresi, ao tratar da responsabilidade civil, no sentido de que vítimas e causadores de dano podem ou não adotar providências para reduzir o risco de acidentes, devendo a responsabilidade pelo dano ser alocada no sujeito que puder adotar cautelas ao menor custo (*cheapest cost avoider*).[25] Essa noção, contudo, não é indene de críticas. Afinal, mesmo em matéria de acidentes, sabe-se que tanto a vítima como o causador do dano podem simultaneamente adotar cautelas para reduzir riscos; é papel das normas jurídicas, em especial as que regem a responsabilidade civil, estimular ambas as partes a serem cautelosas em um nível eficiente. Desde o modelo seminal de John Prather Brown, a literatura demonstra que, em contextos de precaução bilateral, a responsabilidade

[24] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n. 73, aprovada pelo Acórdão de 16-5-2024 no PA n. 32345. DJE de 3, 4 e 5 jun. 2024.
[25] Calbresi, G. (1970). Cf. também Calabresi, G.; Hirshoff, Jon T. (1972).

objetiva pura (*strict liability*) é ineficiente: ao garantir a transferência integral do prejuízo, elimina os incentivos de precaução do outro polo da relação, razão pela qual somente recupera eficiência quando acompanhada de filtros atentos à conduta da vítima, a exemplo da defesa fundada na culpa concorrente.[26]

Transportando essa perspectiva para o regime da fraude à cota feminina, não resta claro por que o partido político deveria responder objetivamente por resultado que não está exclusivamente sob o controle de seus dirigentes. A votação inexpressiva, a não utilização das verbas designadas para a candidatura e a ausência de atos de campanha são circunstâncias que podem decorrer exclusivamente da conduta da candidata – e esta, note-se, não é estimulada a dedicar-se à sua campanha pela mera existência da responsabilidade objetiva do partido e dos demais candidatos da chapa. A estrutura do problema é rigorosamente bilateral: o nível de precaução da agremiação (financiar, apoiar, documentar) e o da candidata (concorrer efetivamente) são complementares, e a regra que concentra todo o risco no primeiro polo deixa o segundo sem qualquer incentivo – quando não o converte em ponto de vulnerabilidade.

Demais disso, a relação entre partido e candidata é uma relação de agência marcada por ação oculta (*hidden action*): registrada a candidatura, os atos decisivos – pedir votos, empregar os recursos recebidos, comparecer aos eventos, desistir – pertencem à esfera de autonomia da candidata, que o partido não pode juridicamente coagir nem monitorar por completo. A literatura sobre a teoria do agente-principal ensina que imputar ao principal os atos do agente é eficiente quando aquele pode controlar a conduta deste ou ajustar os termos da relação para induzir o comportamento desejado; fora dessas condições, a responsabilidade objetiva do principal pune sem prevenir.[27]

Mais ainda, ao tornar a sorte de toda a chapa refém da conduta de cada candidata individualmente considerada, o regime recria, no interior da agremiação, uma patologia bem conhecida da teoria dos custos de transação: o risco de captura oportunista (hold-up) de quase-rendas. Explique-se.

Quase-renda (quasi-rent) é o excedente do valor de um investimento em seu emprego atual sobre o valor que ele teria em seu melhor uso alternativo. Investimentos específicos a uma relação – é dizer, que perdem valor fora dela – geram quase-rendas apropriáveis, porque a parte de cuja cooperação o investimento depende pode, depois de ele realizado e irrecuperável, renegociar os termos da relação para capturar esse excedente. É o exemplo clássico da mina de carvão servida por uma única ferrovia: construída a mina, a ferrovia pode elevar o frete até o limite do valor da jazida, pois o investimento não tem como migrar.[28]

No âmbito eleitoral, a campanha proporcional é um feixe de investimentos específicos: os recursos aplicados, o material impresso com a nominata, as alianças costuradas e o capital reputacional dos candidatos só têm valor se a chapa chegar íntegra à apuração – nada disso possui uso alternativo. Encerrado o prazo de substituição do art. 13, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, cada candidata converte-se, por força do regime sumular, em insumo insubstituível do qual depende o valor de todo esse investimento coletivo: a sua permanência é a "ferrovia" de que a "mina" partidária não pode prescindir. A quase-renda apropriável é, assim, desproporcional ao peso eleitoral da candidata: uma postulante que recebeu, v. g., cinco mil reais em repasses e disputa poucas dezenas de votos passa a deter, depois do vigésimo dia anterior ao pleito, poder de vida ou morte sobre todos os mandatos da agremiação. Essa desproporção abre espaço para duas formas de oportunismo: o *hold-up* interno, consistente na ameaça velada de renúncia como moeda de barganha perante o próprio partido; e, mais grave, a venda do gatilho ao adversário, que pode adquirir com investimento baixo um ativo capaz de

[26] Brown, J.P. (1973); Shavell, S. (2012). Em acidentes bilaterais, a responsabilidade objetiva sem defesa fundada na conduta da vítima induz precaução eficiente do causador, mas elimina os incentivos de cautela do outro polo.
[27] Sykes, A. (1984).
[28] Klein, B.; Crawford, R.G.; Alchian, A.A. (1978); Williamson, O. (1985).

destruir valor político muito superior. A fraude ao quadrado, examinada na seção seguinte, nada mais é do que a consumação dessa segunda hipótese: a negociação, com o grupo adversário, do poder de barganha que o desenho sancionatório artificialmente concentrou nas mãos da candidata.

Sob a ótica do nível de atividade, o argumento exige um passo adicional. Na teoria de Steven Shavell, a virtude distintiva da responsabilidade objetiva é induzir o agente a moderar o nível da atividade arriscada – ou seja, a sua intensidade ou frequência –, internalizando os danos que a diligência não elimina.[29] Poder-se-ia objetar que, sendo a cota obrigatória e proporcional, o partido não disporia da margem de escolha pressuposta pelo modelo, porquanto não lhe caberia "racionar" candidaturas femininas. A objeção, contudo, desconsidera que o percentual do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 incide sobre o total de candidaturas registradas, e não sobre um número absoluto: a verdadeira margem de ajuste do partido é o tamanho da própria lista. Como cada candidata "autoriza" aritmeticamente até 2,33 candidaturas masculinas, a agremiação que não recruta mulheres em número suficiente é obrigada a encolher a chapa inteira. Considere-se um partido que disponha de sete pré-candidatos homens competitivos: precisará de três mulheres para registrá-los todos (chapa de dez, com 30% de candidaturas femininas); se apenas duas estiverem dispostas a concorrer, o teto masculino cai para quatro – e três candidaturas viáveis serão descartadas. Nesse cenário, o risco criado pela Súmula n. 73 do TSE opera sobre múltiplas margens de decisão partidária. Na margem extensiva, o dirigente avesso ao risco preferirá encolher a lista a registrar candidata de comprometimento incerto, cuja eventual desistência possa custar todos os mandatos – é dizer, reduzirá o nível da atividade eleitoral como um todo. Na margem de seleção, dará preferência a candidatas "seguras" – filiadas antigas, detentoras de mandato, familiares de dirigentes com votação cativa –, em detrimento das estreantes de trajetória incerta, justamente o público que a política afirmativa pretendia alcançar: entre a jovem líder comunitária sem histórico eleitoral e a esposa de um vereador da base, o cálculo racional de risco favorece a segunda. Na margem intensiva, hesitará em investir recursos na candidata marginal cuja votação inexpressiva possa, ex post, ser lida como indício de ficção. Em todas essas margens, uma regra desenhada para desestimular a fraude termina por tributar precisamente a conduta que a ordem jurídica pretende fomentar – o recrutamento genuíno de mulheres novas para a política –, antecipando o efeito inibitório que se examinará na Seção 2.3.

Sob outra linha argumentativa, sustenta-se que a exigência de prova de conluio de cada candidato beneficiado inviabilizaria, na prática, a repressão: a fraude à cota é, por definição, arquitetada pelos dirigentes em benefício difuso de toda a chapa, ao passo que a prova da ciência individual raramente existe. Admitida a veracidade dessa premissa, cogita-se de que a responsabilidade objetiva possa reduzir os custos de *enforcement* e elevar a probabilidade de condenação dos esquemas reais, reforçando a dissuasão.

Ocorre que o efeito dissuasório da norma sancionadora depende de dois fatores concorrentes, quais sejam: a punição de culpados e a absolvição de inocentes. A dissuasão é função não da severidade absoluta da sanção, mas do diferencial de sanção esperada entre cumprir e violar a norma; se o erro judicial faz o cumpridor responder com probabilidade próxima à do violador, o diferencial colapsa e, com ele, o incentivo ao cumprimento – é o que preceitua a literatura sobre erro judicial, segundo a qual tanto o falso negativo quanto o falso positivo diluem a dissuasão.[30] Em certos contextos, a punição de inocentes pode mesmo incentivar o cometimento de ilícitos, gerando resultado prático inverso ao desejado pelo legislador.

Dispensar a demonstração robusta da fraude pode, portanto, conduzir à punição de partidos que cumprem regularmente a política de cotas, não sendo absurdo cogitar de uma corrida ao fundo do poço: se o risco de condenação por "fraude à cota" é semelhante com

[29] Shavell, S. (1980).
[30] Png, I.P.L. (1986); Kaplow, L.; Shavell, S. (1994); Polinsky, A.M.; Shavell, S. (2000).

ou sem esforço legítimo de recrutamento, o dispêndio em candidaturas autênticas torna-se custo sem retorno, e agremiações racionais tenderão a migrar, indiscriminadamente, para candidaturas fictícias, mais "baratas". Trata-se da conhecida dinâmica de seleção adversa: quando o julgador não consegue distinguir a candidatura autêntica da simulada, ambas suportam o mesmo "preço" – e a conduta de boa qualidade é progressivamente expulsa do mercado.[31]

Cumpre distinguir, a propósito, dois atributos que o regime sumular cumula e que a análise econômica recomenda separar: a objetividade (dispensa da prova do elemento subjetivo) e a transcendência (extensão das consequências a quem não praticou a conduta, mediante responsabilidade por fato de terceiro). Os argumentos de economia processual sustentam, quando muito, a primeira; é a segunda que produz os efeitos alocativos mais problemáticos, ao converter candidatas autênticas em garantes recíprocas de condutas alheias que não podem observar nem impedir. Regimes híbridos são concebíveis: sanções desconstitutivas fundadas em fraude objetivamente comprovada, porém com efeitos individualizados ou graduados, preservariam parte dos ganhos de dissuasão sem o mesmo potencial de dano colateral.

Essas considerações conduzem à necessidade de maior reflexão sobre as consequências da Súmula n. 73 do TSE – e o balanço, aqui, é francamente desfavorável à sua manutenção. As premissas estabelecidas nesta seção evidenciam que a responsabilidade objetiva do partido e dos candidatos eleitos pela chapa carece de justificativa teórica consistente: a lógica do *cheapest cost avoider* não se sustenta em contexto de precaução bilateral e ação oculta; a analogia com a teoria do agente-principal falha ante a autonomia jurídica da candidata; o risco residual onera a atividade que se pretende fomentar; e a insensibilidade da sanção à conduta dilui – quando não inverte – a dissuasão. Tampouco se conhece, até aqui, demonstração empírica de que a cassação coletiva automática tenha reduzido a incidência de candidaturas fictícias; o contencioso crescente a cada ciclo eleitoral sugere, antes, o contrário.

Defende-se, por isso, a revisão da Súmula n. 73 do TSE na parte em que estende a cassação dos diplomas a todos os candidatos da chapa "independentemente de prova de participação, ciência ou anuência". Cumpre observar que a sanção coletiva não decorre de imposição legal expressa: pelo contrário, o art. 22, XIV, da LC n. 64/1990 comanda a cassação do registro ou diploma do "candidato diretamente beneficiado" e a inelegibilidade "de quantos hajam contribuído para a prática do ato" – moldura textual que autoriza, sem necessidade de qualquer reforma legislativa, um regime de sanções individualizadas; a extensão indiscriminada é construção jurisprudencial.[32] Sob o desenho aqui proposto, (*i*) cassar-se-iam os registros ou diplomas das candidatas comprovadamente fictícias e dos candidatos que, à luz de prova robusta, participaram do esquema ou dele se beneficiaram direta e conscientemente; (*ii*) a cassação do DRAP ficaria reservada à demonstração de orquestração institucional pelos dirigentes da agremiação; e (*iii*) a dissuasão dirigida ao partido enquanto instituição seria confiada a sanções pecuniárias e a restrições no acesso a recursos públicos de campanha – instrumentos que atingem o patrimônio da pessoa jurídica infratora sem expropriar mandatos de terceiros inocentes.

Permanece, de qualquer sorte, enquanto não revisto o enunciado, um fator estrutural inescapável: a sanção coletiva automática faz com que o destino de toda a chapa, inclusive das mulheres que concorreram autenticamente, dependa de fatos que terceiros podem manufaturar. É essa vulnerabilidade que a fraude ao quadrado explora, como se passa a demonstrar.

---

[31] A referência clássica é Akerlof, G.A. (1970).

[32] A extensão da cassação a todos os candidatos "independentemente de prova de participação, ciência ou anuência" consolidou-se a partir do julgamento referido na nota 24, supra, e foi incorporada ao enunciado sumular; não decorre de texto expresso de lei.

2 ANATOMIA DA FRAUDE AO QUADRADO

2.1 CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Denomina-se fraude ao quadrado a fabricação, por grupo político adversário, da aparência de fraude à cota feminina do rival, mediante cooptação de candidata mulher para que renuncie à candidatura após o termo final do prazo de substituição de candidatos (vinte dias antes do pleito, conforme o art. 13, § 3º, da Lei n. 9.504/1997), quando já irrecomponível o percentual mínimo do DRAP, seguida do ajuizamento, pelo próprio grupo cooptador ou por meio de aliados, de ação de investigação judicial eleitoral imputando à legenda vítima o lançamento de "candidatura laranja", com pedido de cassação de toda a chapa e nulidade dos votos.[33] O objetivo final é obter, pela via judicial, os mandatos que as urnas negaram: procedente a demanda fabricada, os votos do partido vítima são anulados e os quocientes eleitoral e partidário recalculados, redistribuindo-se as cadeiras em favor das agremiações remanescentes – entre elas, a do grupo articulador do esquema.

O fenômeno foi registrado, sob a designação de "fraude às avessas", por magistrados de primeiro grau no contencioso das eleições municipais de 2024, com relatos de que "partidos estariam cooptando candidatas mulheres para que deixassem de fazer campanha ou que pedissem renúncia em momento de impossível substituição para o fim de prejudicar a agremiação adversária, imputando-lhe fraude a cota de gênero".[34] Prefere-se aqui a designação fraude ao quadrado por sua maior precisão estrutural: não se trata simplesmente de uma fraude em sentido inverso, mas de uma fraude de segunda ordem – uma fraude cujo objeto é a simulação de outra fraude, e que parasita, para seus fins, o próprio aparato repressivo construído para combater a primeira. A renúncia fraudulenta é o insumo; a AIJE é o veículo; a Súmula n. 73 do TSE é a alavanca.

2.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS: ILÍCITO PLURISSUBJETIVO E PLURISSUBSISTENTE

A fraude ao quadrado é ilícito plurissubjetivo (porque pressupõe o concerto entre cooptadores e cooptada) e plurissubsistente, decomponível em quatro atos encadeados.

O primeiro elemento é o ajuste: a cooptação da candidata do partido rival, mediante vantagem econômica, promessa de posição política ou simples adesão ao grupo adversário. O segundo é a renúncia cronometrada: renúncia apresentada deliberadamente após o vigésimo dia anterior ao pleito, para inviabilizar a substituição (art. 13, § 3º, da Lei n. 9.504/1997) e fazer a legenda vítima descumprir, de modo superveniente e irremediável, o percentual do art. 10, § 3º. O terceiro é a encenação probatória: a construção retrospectiva da narrativa de "candidatura fictícia", com atribuição da renúncia a suposto abandono partidário, minimização dos atos de campanha efetivamente realizados e exploração da ausência de votação e de gastos – que são consequência da própria renúncia, não indício de fraude. O quarto é a judicialização instrumental: o ajuizamento da ação de investigação judicial eleitoral (ou da ação de impugnação de mandato eletivo) para capturar a jurisdição eleitoral e convertê-la em instrumento de reversão do veredito popular, explorando a responsabilidade objetiva da chapa consagrada na Súmula n. 73 do TSE.

Ressalte-se que, sendo ilícito plurissubsistente, a fraude ao quadrado aqui concebida não se concretiza sem a presença conjunta de todos os elementos delineados. Dessa maneira, v. g., a mera migração superveniente da então candidata para outro grupo político, no regular exercício de sua liberdade de consciência e de associação, sem a demonstração do conluio

[33] A definição corresponde, no essencial, à formulada no voto condutor do julgamento referido na Seção 1.3, infra.
[34] Excerto de sentença de primeiro grau transcrito no acórdão referido na Seção 2.3, infra. Registrou o magistrado sentenciante, "melhor conhecedor da realidade local em razão de sua proximidade física", a existência de denúncias da prática na respectiva zona eleitoral.

fraudulento e da judicialização instrumental, não configura ilícito. Da mesma forma, o ajuizamento de AIJE ou AIME baseada em fundados indícios de candidatura fictícia, no exercício regular do direito de ação, sem que se constate encenação probatória ou suspeita de ajuste, igualmente não constitui ato ilícito. A delimitação negativa é essencial: a repressão à fraude ao quadrado não pode, ela própria, produzir um novo efeito inibitório – desta vez sobre a liberdade de desfiliação das candidatas e sobre o legítimo direito de denunciar fraudes reais à cota feminina.

2.3 ILUSTRAÇÕES: DOIS CASOS DO TRE-RJ

A hipótese não é especulativa. Em julgamento recente, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro examinou recurso em que se imputava fraude à cota feminina a partido cuja candidata a vereadora renunciara, por declaração de próprio punho, dois dias após o encerramento do prazo de substituição.[35] O conjunto probatório, todavia, apontava em direção oposta à da candidatura fictícia: a candidata registrara publicações de campanha em redes sociais nos meses anteriores; recebera do partido recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em montante razoável para o porte do município, além de material de campanha e serviços contábeis e advocatícios; constava da ata da convenção partidária; e disputara eleições em cinco pleitos anteriores. Após a renúncia, passou a apoiar publicamente o grupo político adversário, ao lado de cujos candidatos foi fotografada em atos de campanha. A sentença de primeiro grau registrara, em acréscimo, denúncias locais da prática de cooptação de candidatas para fins de imputação de fraude à agremiação de origem. O Tribunal negou provimento ao recurso – prestigiando o princípio *in dubio pro suffragii*, na linha da jurisprudência regional que exige prova robusta da fraude[36] – e determinou a extração de peças ao Ministério Público Eleitoral para apuração de eventual fraude ao quadrado, sob os aspectos eleitoral e criminal.

O primeiro caso ilustra com nitidez a mecânica do esquema e a sua zona de penumbra probatória: a renúncia intempestiva produz, por si só, votação zerada e contas sem gastos (dois dos três indícios sumulares); por conseguinte, a narrativa da "candidata abandonada" é de fácil encenação e difícil refutação. Consoante se decidiu, serão fatores relevantes para a averiguação da adesão subjetiva da candidata a cronologia da renúncia (imediatamente após o vigésimo dia), a adesão pública ao grupo adversário na sequência, eventuais vantagens recebidas, a quebra do padrão de comportamento (atos de campanha até a véspera da renúncia) e as contradições entre as versões apresentadas para a sua conduta.

Um segundo caso, também oriundo do interior fluminense, revela variante ainda mais insidiosa do fenômeno: a captura da defesa. Cuidava-se de AIJE ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral contra federação partidária e seus candidatos, sob a alegação de que candidata a vereadora – com três votos, contas sem gastos e campanha não demonstrada – teria sido registrada apenas para preencher formalmente a cota.[37] O processo, contudo, tramitou de modo singular. A advogada que representava todos os investigados apresentou contestação antes mesmo da citação, com argumentos genéricos e sem requerer a produção de qualquer prova; sobrevinda a sentença de procedência – que anulou todos os registros vinculados ao DRAP da federação, determinou o recálculo dos quocientes e declarou a inelegi-

[35] BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral n. 0600689-62.2024.6.19.0051. Relator: Des. Bruno Bodart. Omitem-se os nomes das partes, irrelevantes para os fins deste estudo.

[36] "A jurisprudência do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais é uníssona ao exigir prova robusta, não sendo possível pressupor a ocorrência da fraude. Meras presunções ou indícios isolados, como a baixa votação, não são suficientes para desconstituir mandatos ou aplicar as severas sanções previstas na legislação eleitoral. Diante da dúvida razoável acerca da configuração da fraude, o princípio in dubio pro suffragii deve ser aplicado, priorizando a preservação da expressão do voto e da soberania popular." (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral n. 060064902, Município de Areal. Relator: Des. Rafael Estrela Nóbrega. Diário de Justiça Eletrônico de 26 ago. 2025).

[37] BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral n. 0600639-60.2024.6.19.0043 (Município de Natividade). Relator p/ acórdão Des. Bruno Bodart. Julgado em 23 jul. 2026. Omitem-se os nomes das partes e dos profissionais envolvidos, irrelevantes para os fins deste estudo.

bilidade da candidata –, a mesma patrona manifestou nos autos que "não pretende interpor nenhum tipo de recurso" e, em petições sucessivas, postulou heterodoxamente a imediata certificação do trânsito em julgado da decisão desfavorável aos próprios constituintes. Apurou-se, ainda, que a causídica mantinha parentesco por afinidade com suplente de agremiação rival – potencial beneficiário direto da retotalização –, a quem já representara em outros feitos. Interpostos recursos pelo vereador e pelo partido prejudicados pelo recálculo – terceiros cujo ingresso fora indeferido na origem –, o TRE-RJ, por maioria, deles conheceu (art. 996, *caput* e parágrafo único, do CPC), reputou nulos, porque simulados, os atos praticados pela defesa desde a contestação, anulou a sentença, garantiu o ingresso dos recorrentes como assistentes e determinou a extração de cópias à Ordem dos Advogados do Brasil e ao Ministério Público. Consignou-se que o quadro fático apontava para "eventual exercício da advocacia em contrariedade aos interesses da patrocinada e em subversão à própria finalidade da demanda, a qual parece estar sendo instrumentalizada para manipulação do resultado das eleições de modo a atender a propósitos partidários, quando deveria ter por objeto justamente combater outra fraude, o que se afigura um contrassenso".[38]

Os dois casos delimitam o repertório do esquema. No primeiro, a manipulação incide sobre o polo ativo: fabrica-se a acusação. No segundo, sobre o polo passivo: captura-se a defesa, para que a acusação – fundada ou não – prospere por inércia deliberada, com renúncia ostensiva aos recursos e pressa anômala pelo trânsito em julgado. O denominador comum é a conversão do processo judicial eleitoral em instrumento de apropriação de mandatos: onde quer que o desfecho dependa de um único ponto de falha – a candidata que pode renunciar, a defesa que pode capitular –, o prêmio criado pela retotalização financia a sua corrupção. Não por acaso, em ambos os feitos o Tribunal determinou a remessa de peças aos órgãos de persecução.

2.4 DUPLA LESIVIDADE QUALIFICADA

A lesividade da fraude ao quadrado é dupla e qualificada. De um lado, vulnera-se a soberania popular (arts. 1º, parágrafo único, e 14, *caput*, da Constituição da República), pois o esquema visa a cassar mandatos legitimamente conquistados e a redistribuir vagas pela retotalização dos quocientes – é dizer, a substituir a vontade das urnas por força de uma encenação processual. De outro, envenena-se a própria ação afirmativa, na medida em que cada simulação bem-sucedida lança suspeição difusa sobre candidaturas femininas autênticas, expõe partidos cumpridores da cota e respectivos candidatos a risco de dano injusto, bem como transforma a política de inclusão em arma de aniquilação recíproca – precisamente o oposto do desiderato da participação equilibrada de homens e mulheres na representação política. São, ainda, vítimas desse tipo de fraude as mulheres eleitas de boa-fé na chapa do partido injustamente acusado, porquanto cassadas sem qualquer participação no suposto ilícito, por força do regime de responsabilidade objetiva da Súmula n. 73 da TSE.

Há, por fim, uma dimensão lesiva menos evidente: a instrumentalização da própria mulher cooptada. No desenho do esquema, a candidata não é um sujeito político, mas insumo descartável de uma estratégia alheia; recrutada não para representar, mas para renunciar. A pretensão de valorizar o papel das mulheres na política, ao final, acaba frustrado, gerando mesmo um efeito inverso. A prática se insere, assim, no quadro das dificuldades diferenciadas para a participação política feminina.[39]

[38] Trecho de voto divergente acolhido pelo voto condutor do acórdão referido na nota anterior.

[39] Deve-se registrar ser impróprio qualificar toda e qualquer barreira à participação política feminina como "violência". Alguns artigos fazem referência ao termo "violência" em sentido que ultrapassa os limites semânticos da palavra, de modo a compreender aspectos psicológicos e econômicos. Chega-se até mesmo ao extremo de qualificar como violência dita "semiótica" o ato de referir-se a uma mulher ocupante do cargo de Presidente da República como "presidente" e não "presidenta" (cf. Krook, M.L.; Restrepo Sanín, J., 2020). Não se comunga desse tipo de entendimento, visto que em última análise serve para menosprezar a gravidade de condutas realmente violentas, que expõem a vida e a incolumidade física de mulheres a risco, além de exagerar indevidamente a gravidade de condutas não violentas. Trata-se de retórica estéril que não contribui para a adequada proteção das mulheres.

3 ANÁLISE ECONÔMICA DA FRAUDE AO QUADRADO

3.1 O CÁLCULO DO FRAUDADOR: RECOMPENSA, PROBABILIDADE E IMPUNIDADE

A moldura analítica adequada para compreender a proliferação do fenômeno é a teoria econômica da dissuasão, inaugurada pelo estudo seminal de Gary Becker sobre crime e punição: o agente racional pratica o ilícito quando o benefício esperado supera o custo esperado, este último composto pela sanção multiplicada pela probabilidade de sua efetiva aplicação.[40] O aparato repressivo ótimo, por conseguinte, é aquele que calibra a magnitude da sanção e a probabilidade de detecção de modo a tornar negativo o valor esperado da conduta indesejada.[41]

Aplicado o modelo à fraude ao quadrado, o diagnóstico é alarmante. Do lado dos benefícios, o esquema promete um prêmio político de primeira grandeza: a cassação de toda a chapa adversária, a nulidade de seus votos e a redistribuição das cadeiras pela recontagem dos quocientes – em municípios pequenos, a diferença entre a derrota e o controle da câmara municipal. Do lado dos custos, o investimento é modesto: a cooptação de uma única candidata – frequentemente remunerada com vantagem econômica de pequena monta ou mera promessa de posição política – e as despesas ordinárias de um processo judicial. E a variável decisiva, a sanção esperada pelo esquema, tem-se aproximado de zero: improcedente a AIJE fabricada, o autor nada perde além das custas; não há, até aqui, registro consistente de responsabilização de cooptadores nas esferas eleitoral, penal ou processual. Noutras palavras, a fraude ao quadrado apresenta, no estado atual do *enforcement*, valor esperado positivo – e a teoria econômica prediz, com segurança, que condutas de valor esperado positivo se multiplicam.[42]

Há, ainda, um agravante estrutural: a probabilidade de detecção do esquema é intrinsecamente baixa, porque a fraude ao quadrado é desenhada para mimetizar a prova da fraude clássica. A renúncia intempestiva produz automaticamente votação zerada e contas inexpressivas – dois dos três indícios da Súmula n. 73 do TSE –, e a encenação narrativa preenche o terceiro. Ora, a literatura de *enforcement* ótimo ensina que, quando a probabilidade de detecção é estruturalmente baixa, a magnitude da sanção deve ser correspondentemente elevada para preservar a dissuasão.[43] Surge disso uma primeira prescrição normativa deste estudo: a resposta à fraude ao quadrado deve ser severa e cumulativa – inelegibilidade, persecução penal e sanções processuais –, exatamente porque a detecção será sempre difícil.

3.2 O GATILHO FABRICÁVEL: RESPONSABILIDADE OBJETIVA E A PRODUÇÃO DO FATO GERADOR POR TERCEIROS

A segunda contribuição do instrumental econômico é a identificação da falha de desenho que torna o esquema possível. Na teoria da responsabilidade civil, a escolha entre responsabilidade objetiva (*strict liability*) e subjetiva (*negligence rule*) é orientada por considerações de custo de informação, nível de atividade e capacidade de prevenção: a responsabilidade objetiva é superior quando o agente onerado controla o risco e pode evitá-lo ao menor custo, dispensando o julgador da difícil verificação do elemento subjetivo.[44]

No acórdão paradigma que deu origem à Súmula n. 73 do TSE – o caso de Valença do Piauí –, a Corte Superior assentou que, "evidenciada conduta que comprometa a disputa eleito-

[40] Becker, G.S. (1968).
[41] Polinsky, A.M.; Shavell, S. (2000).
[42] Cf. Stigler, G.J. (1970).
[43] Becker, G.S. (1968); Polinsky, A.M.; Shavell, S. (2000). Se a probabilidade de punição cai, a sanção deve subir em proporção inversa para manter constante o custo esperado do ilícito.
[44] Shavell (1980). Cf. também Posner (2014).

ral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima".[45] A arquitetura do julgado é reveladora. O critério de imputação das sanções desconstitutivas não é a conduta, mas o benefício: presume-se que todos os integrantes da chapa se aproveitaram do registro viabilizado pela fraude, dispensando-se o exame individual precisamente porque a mensuração do proveito de cada um seria impraticável; o elemento subjetivo fica reservado à inelegibilidade, de natureza "personalíssima". Noutras palavras, o Tribunal imputou o risco da fraude ao conjunto que dela se beneficia e que estaria em melhor posição para preveni-la – o partido como *cheapest cost avoider* –, com a sanção coletiva automática a economizar custos probatórios e a maximizar a dissuasão, propósito que também transparece do registro, na sessão de julgamento, do "claro descompromisso dos partidos políticos" com a política de cotas.[46] São essas as premissas cujas fragilidades, em contexto de precaução bilateral, já foram expostas na Seção 1.3.

Sucede que o modelo clássico pressupõe seja o fato gerador da responsabilidade – o "acidente" – produzido pelo próprio agente onerado ou por forças naturais. A fraude ao quadrado revela a hipótese anômala em que o fato gerador é fabricável por um terceiro interessado na aplicação da sanção. Nessa configuração, a responsabilidade objetiva muda de natureza: deixa de ser mecanismo de internalização de custos para se tornar arma à disposição do adversário, que pode, a custo baixo, fabricar o gatilho sancionatório – a renúncia intempestiva e seus subprodutos probatórios – e acionar o aparato repressivo contra o inocente. A situação é análoga à do seguro contratado por valor superior ao do bem segurado: a indenização que excede o dano cria o incentivo ao sinistro doloso. Aqui, o "seguro" é a retotalização dos quocientes: o grupo cooptador não é reparado por dano algum, pois nenhum sofreu, mas acaba premiado com os mandatos alheios, recompensa que excede largamente qualquer interesse legítimo na higidez da cota feminina.

Generalizando o argumento, extrai-se o seguinte desenho institucional: toda sanção drástica cujo gatilho fático possa ser fabricado por terceiro que se beneficie de sua aplicação cria, *ipso facto*, um mercado para a fabricação do gatilho; o desenho ótimo do *enforcement* deve, por isso, incorporar mecanismos de segunda ordem – sanções contra o acionamento fraudulento do próprio aparato sancionador. É o que aqui se designa *enforcement* de segunda ordem ou *meta-enforcement*: a proteção do sistema repressivo contra a sua captura estratégica. O "efeito cobra" referido na introdução é a manifestação anedótica dessa proposição; a fraude ao quadrado, a sua manifestação eleitoral.

3.3 O EFEITO INIBITÓRIO (*CHILLING EFFECT*) SOBRE CANDIDATURAS FEMININAS AUTÊNTICAS

A terceira lente analítica é a do efeito inibitório (*chilling effect*), conceito desenvolvido na literatura norte-americana para descrever o fenômeno pelo qual a ameaça de sanção – ainda que juridicamente infundada – dissuade condutas lícitas e socialmente valiosas que podem ser confundidas com a conduta proibida, em razão da incerteza sobre a aplicação da norma e da aversão ao risco dos agentes.[47]

A fraude ao quadrado gera efeitos inibitórios em três margens distintas, todas perversas. A uma, quanto aos partidos cumpridores da cota: cientes de que qualquer renúncia tardia

[45] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n. 193-92.2016.6.18.0018 (Valença do Piauí). Relator: Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019, trecho da ementa.
[46] A observação é do Min. Luís Roberto Barroso, na sessão de julgamento de 17 set. 2019 (cf. Migalhas. TSE: uso de candidaturas "laranja" leva à cassação de coligação inteira. 17 set. 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/311197. Acesso em: 19 ago. 2026).
[47] SCHAUER, Frederick. Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the "Chilling Effect". Boston University Law Review, vol. 58, p. 685-732, 1978.

de candidata pode ser convertida, por obra do adversário, em acusação contra toda a chapa, seus dirigentes, racionalmente, passam a ver em cada candidatura feminina um passivo contingente – e a reagir com estratégias defensivas que vão da burocratização da relação com as candidatas (documentação exaustiva de atos de campanha, termos de compromisso, registros audiovisuais etc.) à preferência por candidatas de perfil "seguro", em detrimento de postulantes novatas, de baixa renda ou de menor capital político, justamente as que a política afirmativa pretendia incluir. A cota, desenhada como porta de entrada, converte-se em fonte de risco; e o partido avesso ao risco responde reduzindo a atividade que o gera – o nível de atividade a que alude o modelo de Shavell.

A duas, as próprias mulheres sofrem efeitos inibitórios. A candidata que pondera concorrer sabe que a votação inexpressiva – resultado provável de uma primeira candidatura sem financiamento robusto – poderá ser lida, ex post, como indício de que sua candidatura foi fictícia, com as consequências reputacionais e jurídicas correlatas, inclusive a sanção de inelegibilidade. Sabe, ainda, que a desistência legítima, direito potestativo assegurado pelo art. 13, *caput*, da Lei n. 9.504/1997, poderá arrastá-la a anos de litígio como suposta "laranja". A elevação do custo esperado da candidatura feminina marginal opera exatamente em sentido contrário ao do fomento constitucional à participação política da mulher – e soma-se a outros custos diferenciados enfrentados pela população feminina no meio político.

A três, há efeito inibitório, o mais insidioso deles, sobre o próprio sistema de repressão à fraude clássica. Cada fraude ao quadrado bem-sucedida ou meramente descoberta degrada o valor informacional dos indícios previstos na Súmula n. 73 do TSE: se votação zerada e contas inexpressivas podem ser tanto o rastro de uma candidatura fictícia quanto o produto de uma cooptação adversária, o julgador racional atualizará suas inferências, exigindo mais para condenar – e fraudes reais escaparão. Em termos econômicos, a simulação polui o conjunto informacional do *enforcement*, elevando simultaneamente as taxas de falso positivo (chapas regulares cassadas) e de falso negativo (fraudes autênticas absolvidas). A fraude ao quadrado não é, portanto, um jogo de soma zero entre grupos políticos: é uma externalidade negativa lançada sobre todo o sistema de proteção da participação feminina.

3.4 LITIGÂNCIA PREDATÓRIA: *RENT-SEEKING*, AÇÕES DE ABORRECIMENTO E *SHAM LITIGATION*

A quarta lente pela qual se deve enxergar a fraude ao quadrado é a da litigância como instrumento de captura de rendas. A teoria do *rent-seeking* descreve o problema do dispêndio de recursos reais na disputa por transferências de riqueza – atividade socialmente estéril, porque consome recursos sem criar valor.[48] A fraude ao quadrado é *rent-seeking* em estado puro: o grupo cooptador não investe em persuadir eleitores – atividade produtiva do mercado político –, mas em fabricar um título judicial de redistribuição de mandatos. Os recursos consumidos pelo esquema (a vantagem paga à cooptada, os honorários da judicialização, o tempo da máquina judiciária, os custos de defesa da chapa vítima etc.) constituem perda social injustificada, sem qualquer contrapartida em legitimidade representativa.

A análise econômica do processo civil ilumina, em acréscimo, a racionalidade da demanda fabricada – conquanto, aqui, a transposição exija cautela e adaptação. O modelo clássico das ações de aborrecimento (*nuisance suits*) e das demandas de valor esperado negativo descreve o autor que ajuíza ação com baixa probabilidade de êxito para extrair do réu um acordo pecuniário injusto, alavancado pelos custos de defesa que este teria de suportar.[49] A hipótese não se amolda com fidelidade à AIJE por fraude à cota: o objeto do processo eleitoral é indisponível e não comporta transação pecuniária, e eventual desistência não subtrairia do

[48] Tullock (1967); Krueger (1974).
[49] Rosenberg; Shavell (1985); Bebchuk (1996). Sobre a análise econômica do processo civil no direito brasileiro, cf. Fux; Bodart (2021).

Ministério Público Eleitoral a possibilidade de prosseguir na apuração dos fatos. Três elementos do modelo, contudo, sobrevivem à transposição, *mutatis mutandis*. Em primeiro lugar, a moeda do "acordo" pode ser política e extraprocessual: a ameaça de cassação coletiva abre espaço para barganhas espúrias – *v. g.*, desistências recíprocas de demandas eleitorais, composição de blocos na câmara municipal ou apoio em disputas futuras –, pelas quais o autor monetiza o processo sem jamais levá-lo a julgamento. Em segundo lugar, a assimetria de apostas do modelo está presente em grau extremo: para o autor, o processo é opção de baixo custo com prêmio potencial máximo; para a chapa ré, é ameaça existencial na legislatura, pois a procedência implica cassação coletiva e perda de todos os mandatos – de sorte que mesmo AIJEs com probabilidade modesta de êxito exercem pressão real sobre o adversário, distorcendo a competição política para além do resultado do processo. Por fim, ainda quando não haja barganha viável nem êxito provável, o próprio curso do processo já entrega parte do resultado almejado – os custos de defesa, a paralisia política dos demandados sob incerteza e o desgaste reputacional da pecha de "fraudador da cota" –, hipótese que, a rigor, já não é de *nuisance suit*, mas de utilização do processo como pena em si mesmo: "o processo é a punição" (*the process is the punishment*), na formulação clássica de Malcolm Feeley,[50] fenômeno que encontra sede dogmática própria na categoria do assédio judicial, examinada adiante.

O fenômeno dialoga, por fim, com a doutrina da *sham litigation*, desenvolvida pela Suprema Corte dos Estados Unidos no contexto antitruste: o exercício do direito de petição perde imunidade quando a demanda é objetivamente infundada e o processo é utilizado não pelo seu resultado, mas como arma anticompetitiva em si.[51] A fraude ao quadrado é modalidade agravada dessa categoria: a demanda não é apenas objetivamente infundada; ela é instruída com suporte fático fabricado pelo próprio autor, aproximando-se da fraude processual em sentido estrito. No direito brasileiro, a categoria encontra tradução normativa no abuso do direito de demandar (arts. 187 e 927 do Código Civil) e na figura do assédio judicial, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADIs 6.792 e 7.055 como exercício abusivo e coordenado do direito de ação com o intuito ou o efeito de constranger.[52]

3.5 CALIBRAGEM: RESPONSABILIDADE OBJETIVA, RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E CUSTOS DE ERRO

Resta sistematizar, à luz da teoria dos custos de erro judicial, a revisão do regime sumular defendida na Seção 1.3, bem como as regras de decisão que devem vigorar enquanto ela não sobrevém.

Todo sistema de adjudicação produz erros de dois tipos – falsos positivos (condenação de inocentes) e falsos negativos (absolvição de culpados) –, e o desenho ótimo das regras de decisão minimiza a soma ponderada dos custos de ambos.[53] A lição foi generalizada por Louis Kaplow em ensaio seminal sobre a finalidade da jurisdição: o processo não deve ser desenhado para maximizar a verdade, mas para otimizar as consequências. O valor da precisão na aplicação do direito a fatos reconstituídos por meio da instrução probatória (acurácia) não é intrínseco, mas sim derivado dos efeitos que o padrão decisório projeta sobre o comportamento *ex ante* dos jurisdicionados, dissuadindo condutas nocivas sem inibir as benignas. O limiar probatório ótimo que autoriza uma condenação, adverte o autor, não é sequer função da verdade provável do caso concreto submetido ao tribunal, mas da questão dinâmica de

[50] Feeley (1979).
[51] ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Professional Real Estate Investors, Inc. v. Columbia Pictures Industries, Inc., 508 U.S. 49 (1993), que fixou o teste bifásico da demanda objetivamente infundada e do intento de lesar por meio do próprio processo. Cf., antes, Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc., 365 U.S. 127 (1961); California Motor Transport Co. v. Trucking Unlimited, 404 U.S. 508 (1972).
[52] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.792 e ADI 7.055. Relatora: Min. Rosa Weber. Relator p/ acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgadas em 22 mai. 2024.
[53] Cf. Posner (1973); Kaplow (1994).

saber como sua elevação ou redução alteraria os incentivos dos agentes; e, quando a preocupação é a sobreinclusão da norma, a resposta preferível não é mutilar o direito material, mas exigir mais da prova, porquanto a elevação do ônus probatório tende a expelir do sistema os casos mais frágeis.[54] A moldura de Kaplow captura com exatidão o problema do contencioso da cota: a questão relevante não é apenas acertar, no caso concreto, quem fraudou, mas calibrar o regime de modo a desestimular a fraude real sem inibir candidaturas autênticas nem premiar a fabricação de provas.

No contencioso da cota feminina, os custos do falso positivo são excepcionais: cassam-se mandatos legítimos, anulam-se votos válidos, sacrificam-se mulheres eleitas de boa-fé e transfere-se poder político por ato judicial – dano à soberania popular que não comporta reparação ulterior. A fraude ao quadrado eleva artificialmente a probabilidade desse erro, ao injetar no processo prova fabricada. Segue-se que a exigência jurisprudencial de prova robusta da fraude e a regra de julgamento *in dubio pro suffragii* – consolidadas na jurisprudência do TSE e dos tribunais regionais[55] – não são complacência com fraudadores, mas alocação racional do risco de erro em face da gravidade assimétrica de suas consequências: funcionam como o *standard* probatório qualificado que a teoria recomenda quando o custo do falso positivo supera o do falso negativo.

Quanto ao elemento subjetivo, o regime eficiente é necessariamente fundado na conduta de cada envolvido, sendo a distinção iluminada pela função que cada sanção cumpre conforme a hipótese, da seguinte forma:

a) Para a chapa acusada de fraude clássica: o desenho defendido na Seção 2.3 reserva as sanções constitutivas aos candidatos comprovadamente partícipes ou direta e conscientemente beneficiados, condicionando a cassação do DRAP à demonstração de orquestração institucional pelos dirigentes – tudo condicionado à prova robusta da existência mesma da fraude, *standard* probatório qualificado que restaura a sensibilidade da sanção à conduta e responde às objeções de precaução bilateral e de diluição da dissuasão lá desenvolvidas. Dessa maneira, a diligência partidária verificável – repasse tempestivo de recursos, entrega de material, apoio efetivo à candidata etc. – deve operar como contraprova por excelência da fraude, aproximando o regime, na prática forense, de um juízo sobre a diligência devida (*due diligence*) da agremiação – à semelhança das defesas de conformidade (*compliance defenses*) que, em outros domínios sancionatórios, eximem ou atenuam a responsabilidade da pessoa jurídica que demonstra haver adotado as cautelas exigíveis;

b) Para as pessoas naturais: a inelegibilidade exige participação ou anuência, como reconhece a própria Súmula n. 73 e como reafirmou o TSE ao negar a inelegibilidade de candidata precisamente por falta de prova de sua adesão subjetiva ao esquema;[56]

c) Para a candidata cooptada na fraude ao quadrado: o critério decisivo é igualmente o dolo, sob a veste jurisprudencial da anuência. A renúncia, em si, é ato lícito e unilateral (art. 13, caput, da Lei n. 9.504/1997); o que a torna juridicamente relevante é o concerto fraudulento – comprovado que a candidata renunciou mediante ajuste com o grupo adversário, ciente da finalidade de imputação falsa ao próprio partido, ela se qualifica como "quem contribuiu para a prática do ato" (art. 22, XIV, da LC n. 64/1990). A opção pela responsabilidade subjetiva nesse ponto não é concessão dogmática, mas exigência funcional: responsabilizar objetivamente a renunciante esfriaria o exercício legítimo da liberdade de desistência e de migração política, produzindo um *chilling effect* de segunda ordem sobre direito que o sistema deve preservar; e

d) Para o polo cooptador: aplica-se a mesma lógica de individualização que se defendeu

[54] Kaplow (2015). No original, quanto ao último ponto: "raising, say, the burden of proof tends to remove the weakest cases from the system" (tradução livre).
[55] Cf. o julgado transcrito na nota 37, supra, e a jurisprudência nele referida.
[56] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl n. 0600645-41.2024.6.06.0007. Relator: Min. Floriano de Azevedo Marques. Julgado em 30 abr. 2026.

para a fraude clássica. A sanção constitutiva da fraude ao quadrado deve recair sobre os beneficiários diretos e os artífices do esquema, sem contaminar o demonstrativo partidário do grupo cooptador como um todo. A solução prestigia os votos democraticamente conquistados, evitando que a repressão à simulação reproduza o vício de sobreinclusão que a tornou possível, ao passo que concentra as sanções nos envolvidos diretamente na fraude, exatamente onde a dissuasão marginal é necessária. Reprimir a captura do aparato sancionador com sanção coletiva de gatilho fabricável seria reinstalar, em novo âmbito, a mesma falha de desenho normativo que este artigo propõe eliminar.

4 O ENQUADRAMENTO REPRESSIVO: ESFERAS ELEITORAL, PENAL E PROCESSUAL

A prescrição central da Seção 3 – elevar a sanção esperada dos artífices do esquema, dada a baixa probabilidade estrutural de detecção – pressupõe a demonstração de que o ordenamento vigente já contém as ferramentas repressivas necessárias. É o que se passa a sistematizar, sem prejuízo de aperfeiçoamentos de *lege ferenda*.

4.1 ILÍCITOS ELEITORAIS: A AIJE REVERSA

O ilícito em questão sujeita cooptadores e cooptadas, em primeiro lugar, à ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder econômico e político – uma AIJE reversa. A autorização legal reside no art. 22, *caput*, da LC n. 64/1990, que admite investigação judicial para apurar "uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político".

O conceito jurisprudencial de abuso de poder econômico – uso excessivo de recursos patrimoniais, públicos ou privados, apto a viciar a vontade do eleitor ou desequilibrar o pleito[57]– amolda-se à hipótese com facilidade. Não se exige que o dispêndio ocorra em propaganda, pois a jurisprudência admite modalidades atípicas de emprego abusivo de recursos; a entrega ou promessa de vantagem patrimonial a uma candidata adversária para que sabote a própria legenda é forma qualificada de emprego de recursos econômicos para desequilibrar a disputa.[58] Em contrapartida, se a moeda de troca for posição na estrutura administrativa vindoura, cogita-se de abuso de poder político ou de abuso misto. O requisito da gravidade (art. 22, XVI, da LC n. 64/1990), aferido pelo binômio reprovabilidade qualitativa e repercussão quantitativa, sem exigência de potencialidade de alterar o resultado, também se materializa: a conduta ostenta reprovabilidade máxima – instrumentaliza a política de cotas para destruir a representação adversária – e repercussão potencialmente drástica, pois a procedência da AIJE fabricada implicaria cassação de toda a chapa e nulidade dos votos da legenda, com retotalização.

Quanto à legitimidade passiva, é consolidado que a AIJE pode ser dirigida contra não candidatos, inclusive para fins de inelegibilidade, na medida em que o art. 22, XIV, comanda a declaração de inelegibilidade "do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato". Em consonância com esse dispositivo, o TSE reconhece que o polo passivo deve ser composto pelas pessoas físicas beneficiárias ou responsáveis pelo abuso.[59] Assim, o articulador não candidato, o financiador da vantagem, bem como os intermediários e a destinatária da cooptação são todos alcançáveis pela inelegibilidade octonal, reservando-se a cassação de registro ou diploma aos candidatos "diretamente beneficiados" (art. 22, XIV) –

[57] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO-El n. 0606570-47.2022.6.19.0000. Relator p/ acórdão: Min. Antonio Carlos Ferreira. Julgado em 25 mar. 2026.
[58] Sobre a tipologia do abuso de poder nas disputas eleitorais, cf. Gomes, op. cit.
[59] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Rp n. 929. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha, julgada em 7 dez. 2006; RO n. 688. Relator: Min. Fernando Neves. Julgado em 15 abr. 2004; AIJE n. 0601312-84. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgada em 19 out. 2023.

base normativa, aliás, da individualização sancionatória defendida na Seção 3.5.

Vale dizer que, muito embora a fraude não conste literalmente do *caput* do art. 22 da LC n. 64/1990, o TSE a admite como fundamento de AIJE por interpretação teleológica, sendo o art. 14, § 10, da Constituição expresso ao autorizar a impugnação do mandato eletivo à luz de "provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude". Nesse sentido, no exercício da sua competência regulamentar, a Corte Superior editou a Resolução TSE n. 23.735/2024, cujo art. 6º, § 2º, reza que a "fraude à lei pode ser examinada como abuso de poder, desde que subsumida a uma das modalidades do ilícito previstas no sistema", ao passo que o art. 8º, caput, define a fraude lesiva ao processo eleitoral como abrangente dos atos que possam iludir o eleitorado e das "simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos", configurando fraude à lei, nos termos do § 1º, "a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinados a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes".[60] Essa foi exatamente a porta de entrada da repressão às candidaturas fictícias.[61]

Ora, se a simulação de candidatura é fraude apta a fundamentar AIJE, não pode merecer tratamento menos rigoroso a simulação de fraude que persegue idêntico resultado prático de cassação em massa e redistribuição de vagas. Aplica-se, com redobrada razão, o conceito aberto de fraude construído para a AIME – apto a englobar "todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas", "não se limitando a questões atinentes ao processo de votação".[62] A fraude ao quadrado afeta a normalidade e a legitimidade do pleito em dupla dimensão: vicia o ambiente da disputa (retirada artificiosa de candidata) e agride a estabilidade dos mandatos proclamados (cassação baseada em fato forjado). Portanto, pode fundamentar tanto AIJE autônoma quanto AIME contra eventuais beneficiários diplomados, no prazo decadencial de quinze dias da diplomação.

Conforme já anotado, a renúncia, em si, é ato lícito e unilateral. O critério decisivo para a responsabilização da cooptada, na linha da jurisprudência sobre as "laranjas" clássicas, é a prova da adesão subjetiva. Em julgado paradigmático recente, o TSE reconheceu a fraude, mas negou a inelegibilidade da candidata justamente por falta de prova de anuência[63] – critério que, transposto para a fraude ao quadrado, exigirá o exame da cronologia da renúncia, da adesão pública subsequente ao grupo adversário, das vantagens eventualmente recebidas e das contradições entre as versões apresentadas.

4.2 ILÍCITOS PENAIS: A DENUNCIAÇÃO CALUNIOSA COM FINALIDADE ELEITORAL E A FALSIDADE IDEOLÓGICA

Sem prejuízo da AIJE ou da AIME, os envolvidos na fraude ao quadrado ficam sujeitos à persecução penal pelo crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral (art. 326-A do Código Eleitoral, incluído pela Lei n. 13.834/2019), que incrimina "dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral", com pena de reclusão de dois a oito anos, além da multa.

O tipo penal tem plena adequação à hipótese, visto que: (*i*) a AIJE é inequivocamente

[60] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n. 23.735, de 27 fev. 2024, arts. 6º, § 2º, e 8º, caput e § 1º.
[61] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n. 243-42/PI. Relator: Min. Henrique Neves. Julgado em 16 ago. 2016; REspe n. 193-92.2016.6.18.0018. Relator: Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019.
[62] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n. 1-49/PI. Relator: Min. Henrique Neves. Julgado em 4 ago. 2015; AgR-REspe n. 555-49. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 8 ago. 2019.
[63] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl n. 0600645-41.2024.6.06.0007. Relator: Min. Floriano de Azevedo Marques. Julgado em 30 abr. 2026.

"processo judicial"; (*ii*) o seu ajuizamento satisfaz o verbo do tipo ("dar causa"); (*iii*) o dolo direto ("de que o sabe inocente") é inerente ao esquema, na medida em que o denunciante fabricou a situação que imputa, tendo ciência plena da inocência do adversário; e (*iv*) a finalidade eleitoral – obter mandatos pela via da cassação e da retotalização – é evidente.

Nem se diga que o tipo, ao exigir a atribuição "a alguém" da "prática de crime ou ato infracional", excluiria a fraude à cota feminina, por ser esta um ilícito cível-eleitoral (art. 22, XIV, da LC n. 64/1990 c/c art. 10, § 3°, da Lei n. 9.504/1997). É que a imputação de "candidatura fictícia" contém, ordinariamente, a imputação implícita do crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral) aos dirigentes partidários e às supostas "laranjas" – declaração falsa no requerimento de registro de candidatura que se afirma simulada. A inicial da AIJE que materializa a fraude ao quadrado, ao atribuir aos dirigentes e às candidatas a ciência do caráter fictício das candidaturas registradas, imputa-lhes fato definido como crime, sabendo o denunciante serem inocentes, preenchendo, assim, os elementos do art. 326-A do Código Eleitoral.

Mais ainda, se a inicial fraudulenta for instruída com declarações escritas ideologicamente falsas – seja da candidata cooptada sobre os motivos da renúncia e o suposto abandono partidário, seja de terceiros sobre a inexistência de campanha –, configura-se a falsidade ideológica eleitoral: "inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais" (art. 350 do Código Eleitoral). O crime é formal e de consumação antecipada, bastando o dolo específico de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante para fins eleitorais.[64] Os cooptadores que "fazem inserir" a declaração falsa respondem como autores ou partícipes (art. 29 do Código Penal); a juntada em juízo do documento ideologicamente falso por quem não o confeccionou configura o uso de documento falso eleitoral (art. 353 do Código Eleitoral). É possível, ainda, a incidência de outros tipos, de acordo com a peculiaridade de cada caso concreto: falso testemunho e corrupção ativa de testemunha (arts. 342 e 343 do Código Penal), fraude processual (art. 347 do Código Penal) e associação criminosa (art. 288 do Código Penal). E, na hipótese de a cooptação degenerar em constrangimento ou ameaça à candidata para que renuncie, abre-se a via do crime previsto no art. 326-B do Código Eleitoral, incluído pela Lei n. 14.192/2021 ("Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo").

Do ponto de vista funcional, a criminalização cumpre o papel identificado na Seção 3.1: elevar a sanção esperada em contexto de detecção difícil. A pena cominada ao art. 326-A do Código Eleitoral – notavelmente severa em comparação com a denunciação caluniosa comum – reflete juízo legislativo acertado sobre a gravidade do uso do aparato judicial como arma eleitoral, e sua aplicação efetiva é condição de credibilidade da dissuasão. Impõe-se, por isso, nos feitos em que haja indícios do esquema, a extração de peças ao Ministério Público Eleitoral, a quem cabe o exame detido da persecução.

4.3 ILÍCITOS PROCESSUAIS: LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ, SIMULAÇÃO PROCESSUAL E ABUSO DO DIREITO DE DEMANDAR

Finalmente, a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao processo eleitoral (art. 15 do CPC; art. 2°, parágrafo único, da Res.-TSE n. 23.478/2016) autoriza a repressão endoprocessual da fraude ao quadrado.

[64] BBRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe n. 0602165-66. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 22 out. 2020; REspe n. 4931. Relator: Min. Og Fernandes. Julgado em 28 mar. 2020; HCCrim n. 0600152-24. Rel. Min. Carlos Horbach. Julgado em 1° jul. 2022.

A conduta atrai a incidência, cumulativamente, de ao menos três incisos do art. 80 do CPC: o inciso II (alterar a verdade dos fatos), pois o autor narra como fraude alheia um estado de coisas que ele próprio fabricou; o inciso III (usar do processo para conseguir objetivo ilegal), pois utiliza a jurisdição como instrumento da própria fraude; e o inciso V (proceder de modo temerário), haja vista movimentar a máquina processual ciente da inexistência de fundamento para a pretensão. Demais disso, segundo o art. 142 do CPC, convencendo-se de que o processo serve a fim vedado por lei, o juiz deve proferir decisão que impeça os objetivos das partes, aplicando de ofício as penalidades da litigância de má-fé – diretriz que autoriza o julgador eleitoral a neutralizar o esquema no próprio julgamento da AIJE fabricada, na esteira do entendimento do TSE de que, "configurada a simulação processual, aplica-se o art. 129 do Código de Processo Civil [de 1973], extinguindo-se o feito sem julgamento do mérito, com envio de cópia dos autos ao Ministério Público".[65] Foi essa, aliás, a orientação concretizada no segundo caso relatado na Seção 2.3, no qual se reputaram nulos, porque simulados, os atos praticados por defesa capturada pelo interesse adverso.

Quanto à dosimetria, sendo o valor da causa da AIJE irrisório ou inestimável, a multa pode ser fixada em até dez salários mínimos (art. 81, § 2º, do CPC), prática já adotada pelo TSE.[66] Cumulam-se a indenização por perdas e danos, sem teto legal, liquidável nos próprios autos (art. 81, § 3º), apta a recompor os elevados custos de defesa de uma cassação de chapa, e a responsabilização solidária "daqueles que se coligaram para lesar a parte contrária" (art. 81, § 1º), abrangendo o concerto entre demandantes e cooptadores. Sob a ótica econômica, a combinação entre multa, indenização integral e solidariedade desempenha função precisa: transfere ao fabricante do litígio os custos que a ação de aborrecimento pretendia externalizar, corroendo o valor esperado positivo identificado na Seção 3.1.

Fora do processo, a superveniência de provas do conluio pode ensejar a responsabilização civil por abuso do direito de demandar (arts. 187 e 927 do Código Civil), na moldura da *sham litigation*. A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a figura do assédio judicial, consistente no exercício abusivo e coordenado do direito de ação com o intuito ou o efeito de constranger.[67] A fraude ao quadrado é modalidade qualificada dessa categoria, por constituir ação temerária instruída com fato fabricado pelo próprio autor para converter o processo em máquina de cassação dos adversários.

CONCLUSÃO

Conclui-se, assim, que a fraude ao quadrado – a simulação, por grupo político adversário, de fraude à cota feminina alheia, mediante cooptação de candidata, renúncia cronometrada, encenação probatória e judicialização instrumental – constitui ilícito plurissubjetivo e pluriss-subsistente de dupla lesividade qualificada: atenta contra a soberania popular, ao buscar nas cortes os mandatos negados nas urnas, e contra a própria política de cotas, ao converter o instrumento de inclusão em arma de aniquilação recíproca e ao lançar suspeição difusa sobre candidaturas femininas autênticas. A análise econômica revela que o fenômeno não é decorrência imprevisível do sistema atual, mas consequência racional de uma configuração institucional específica: sanção coletiva drástica, gatilho fático fabricável por terceiro beneficiário, recompensa política superior a qualquer dano e sanção esperada próxima de zero para os fabricantes.

As premissas estabelecidas ao longo do trabalho evidenciam, ademais, que a responsabilidade objetiva do partido e dos candidatos eleitos pela chapa, consagrada na Súmula n.

[65] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgRgAg n. 7.757. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 10 jun. 2009.
[66] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl n. 0600359-43. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Julgado em 13 fev. 2025; AgR-AREspE n. 0600016-43. Relator: Min. Estela Aranha. Julgado em 12 fev. 2026.
[67] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.792 e ADI 7.055, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgadas em 22-5-2024.

73 do TSE, não encontra justificativa teórica ou empírica: a lógica do cheapest cost avoider não resiste à estrutura bilateral das precauções nem à autonomia da candidata na relação de agência; a sanção insensível à conduta dilui – quando não inverte – a dissuasão; e o risco residual onera precisamente a atividade que a ordem jurídica pretende fomentar. Defende-se, por isso, a revisão do enunciado sumular para substituir a cassação coletiva automática por sanções individualizadas nos comprovadamente partícipes ou beneficiários conscientes da fraude, reservar a cassação do DRAP à orquestração institucional demonstrada e confiar a dissuasão dirigida à agremiação a sanções pecuniárias e restrições de financiamento – solução prevista no próprio texto do art. 22, XIV, da LC n. 64/1990. Enquanto a revisão não sobrevém, impõem-se as salvaguardas de calibragem: a exigência inflexível de prova robusta, com a regra de julgamento *in dubio pro suffragii*, como alocação racional de custos de erro assimétricos; o filtro subjetivo do dolo – que a jurisprudência operacionaliza nas fórmulas da participação e da anuência – para a responsabilização das pessoas físicas, evitando o efeito inibitório sobre a liberdade lícita de desistência e de migração partidária; e a individualização das sanções no polo cooptador, que concentra a dissuasão nos artífices do esquema sem reproduzir a sobreinclusão que o viabilizou.

O ordenamento brasileiro já dispõe do arsenal repressivo necessário – a AIJE reversa por abuso de poder e fraude, a denunciação caluniosa com finalidade eleitoral e a falsidade ideológica eleitoral, as sanções processuais por litigância de má-fé e simulação, e a responsabilização civil pelo assédio judicial –, faltando-lhe, até aqui, a disposição institucional de aplicá-lo com a severidade que a baixa probabilidade de detecção exige. A lição mais geral transcende o contencioso da cota feminina: todo aparato sancionador cujo gatilho possa ser fabricado por quem se beneficia com a sanção precisa de um *enforcement* de segunda ordem que o proteja de captura, sob pena de ver o remédio transformado em veneno. Proteger a cota feminina da fraude e proteger o sistema repressivo da fraude à fraude são, em última análise, a mesma tarefa, qual seja: assegurar que a representação política feminina seja decidida pelo voto, não pela astúcia de quem aprendeu a criar cobras para requisitar o prêmio.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

ALEMANHA. Tribunal Constitucional do Estado da Turíngia (Thüringer Verfassungsgerichtshof). **VerfGH 2/20**. Julgado em 15 jul. 2020.

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

BEAMAN, Lori; CHATTOPADHYAY, Raghabendra; DUFLO, Esther; PANDE, Rohini; TOPALOVA, Petia. Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 124, n. 4, p. 1497-1540, 2009.

BEBCHUK, Lucian Arye. A New Theory Concerning the Credibility and Success of Threats to Sue. **The Journal of Legal Studies**, vol. 25, n. 1, p. 1-25, 1996.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, vol. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BESLEY, Timothy; FOLKE, Olle; PERSSON, Torsten; RICKNE, Johanna. Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden. **The American Economic Review**, vol. 107, n. 8, p. 2204-2242, 2017.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da

União: seção 1, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF, 19 jul. 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996. Brasília, DF, 29 set. 1995.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 30 set. 1997.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 10 jan. 2002.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.834, de 4 de junho de 2019**. Acrescenta o art. 326-A ao Código Eleitoral, para tipificar o crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral. Brasília, DF, 4 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Brasília, DF, 4 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022**. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos na promoção e difusão da participação política das mulheres. Brasília, DF, 5 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.617**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgada no Tribunal Pleno, em 15 mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.792 e ADI 7.055**. Relator: Min. Rosa Weber. Relator p/ acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgadas no Tribunal Pleno, em 22 mai. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000**. Relator: Min. Rosa Weber. Julgada em 22 mai. 2018. Brasília, DF, 2018a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE n. 23.478, de 10 de maio de 2016**. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei n. 13.105/2015 no âmbito da Justiça Eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre ilícitos eleitorais na propaganda e no processo eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2024a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula n. 73**. Aprovada pelo Acórdão de 16 mai. 2024 no PA n. 32345. Diário da Justiça Eletrônico, de 3, 4 e 5 jun. 2024b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Rp. n. 929**. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha. Julgada em 7 dez. 2006. Brasília, DF: TSE, 2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO n. 688**. Relator: Min. Fernando Neves. Julgado em 15 abr. 2004. Brasília, DF: TSE, 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 1-49/PI**. Relator: Min. Henrique Neves. Julgado em 4 ago 2015. Brasília, DF: TSE, 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 243-42/PI**. Relator: Min. Henrique Neves. Julgado em 16 ago. 2016. Brasília, DF: TSE, 2016a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe n. 555-49**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 8 ago. 2019. Brasília, DF: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 193-92.2016.6.18.0018**. Relator Min. Jorge Mussi. Julgado em 17 set. 2019. Brasília, DF: TSE, 2019a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 4931**. Relator: Min. Og Fernandes. Julgado em 28 abr. 2020. Brasília, DF: TSE, 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe n. 0602165-66**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 22 out. 2020. Brasília, DF: TSE, 2020a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **HCCrim n. 0600152-24**. Relator Min. Carlos Horbach. Julgado em 1º jul. 2022. Brasília, DF: TSE, 2022a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AIJE n. 0601312-84**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgada em 19 out. 2023. Brasília, DF: TSE, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n. 7.757**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 10 jun. 2009. Brasília, DF: TSE, 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspEl n. 0600359-43**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Julgado em 13 fev. 2025. Brasília, DF: TSE, 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-AREspE n. 0600016-43**. Relator Min. Estela Aranha. Julgado em 12 fev. 2026. Brasília, DF: TSE, 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO-El n. 0606570-47.2022.6.19.0000**. Redação p/ acórdão: Min. Antonio Carlos Ferreira. Julgado em 25 mar. 2026. Brasília, DF: TSE, 2026a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspEl n. 0600645-41.2024.6.06.0007**. Relator: Min. Floriano de Azevedo Marques. Julgado em 30 abr. 2026. Brasília, DF: TSE, 2026b.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral n. 0600639-60.2024.6.19.0043 (Município de Natividade)**. Relator p/ acórdão: Des. Bruno Bodart. julgado em 23 jul. 2026. Rio de Janeiro, RJ, 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral n. 060064902 (Município de Areal)**. Relator: Des. Rafael Estrela Nóbrega. Diário de Justiça Eletrônico, em 26 ago. 2025. Rio de Janeiro, RJ, 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral n. 0600689-62.2024.6.19.0051**. Relator: Des. Bruno Bodart. Rio de Janeiro, RJ, 2024.

BROWN, John Prather. Toward an Economic Theory of Liability. **The Journal of Legal Studies**, vol. 2, n. 2, p. 323-349, 1973.

CALABRESI, Guido. **The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis**. New Haven: Yale University Press, 1970.

CALABRESI, Guido; HIRSCHOFF, Jon T. Toward a Test for Strict Liability in Torts. **The Yale Law Journal**, vol. 81, n. 6, p. 1055-1085, 1972.

CHATTOPADHYAY, Raghabendra; DUFLO, Esther. Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India. **Econometrica**, vol. 72, n. 5, p. 1409-1443, 2004.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6. ed. Boston: Addison-Wesley, 2012.

DAHLERUP, Drude (ed.). **Women, Quotas and Politics**. London: Routledge, 2006.

DAHLERUP, Drude; FREIDENVALL, Lenita. Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women. **International Feminist Journal of Politics**, vol. 7, n. 1, p. 26-48, 2005.

DAVIDSON-SCHMICH, Louise K. Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000. **Party Politics**, vol. 12, n. 2, p. 211-232, 2006.

ESPANHA. **Ley Orgánica 3/2007**, de 22 mar. 2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

ESPANHA. Tribunal Constitucional. **STC 12/2008**, de 29 jan. 2008.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Eastern Railroad Presidents Conference v. **Noerr Motor Freight**, Inc., 365 U.S. 127 (1961).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. California Motor Transport Co. v. **Trucking Unlimited**, 404 U.S. 508 (1972).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Professional Real Estate Investors, Inc. v. **Columbia Pictures Industries**, Inc., 508 U.S. 49 (1993).

FEELEY, Malcolm M. **The Process is the Punishment: Handling Cases in a Lower Criminal Court**. New York: Russell Sage Foundation, 1979.

FRANÇA. **Loi n. 2000-493**, de 6 jun. 2000, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona Lena; PISCOPO, Jennifer M. (ed.). **The Impact of Gen-**

der Quotas. New York: Oxford University Press, 2012.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. **Politics & Gender**, vol. 4, n. 3, p. 393-425, 2008.

FRÉCHETTE, Guillaume R.; MANIQUET, François; MORELLI, Massimo. Incumbents' Interests and Gender Quotas. **American Journal of Political Science**, vol. 52, n. 4, p. 891-909, 2008.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo Civil e Análise Econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GIEGERICH, Thomas. Gendering Political Participation in Germany and Beyond: Should Quotas Ensure Gender Parity in Parliaments? In: **Modernising European Legal Education** (MELE). Springer, 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

KAPLOW, Louis. The Value of Accuracy in Adjudication: An Economic Analysis. **The Journal of Legal Studies**, vol. 23, n. 1, p. 307-401, 1994.

KAPLOW, Louis. Information and the Aim of Adjudication: Truth or Consequences? **Stanford Law Review**, vol. 67, n. 6, p. 1303-1370, 2015.

KAPLOW, Louis; SHAVELL, Steven. Accuracy in the Determination of Liability. **The Journal of Law and Economics**, vol. 37, n. 1, p. 1-15, 1994.

KLEIN, Benjamin; CRAWFORD, Robert G.; ALCHIAN, Armen A. Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. **The Journal of Law and Economics**, vol. 21, n. 2, p. 297-326, 1978.

KROOK, Mona Lena. **Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide**. New York: Oxford University Press, 2009.

KROOK, Mona Lena; RESTREPO SANÍN, Juliana. The Cost of Doing Politics? Analyzing Violence and Harassment against Female Politicians. **Perspectives on Politics**, vol. 18, n. 3, p. 740-755, 2020.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. **The American Economic Review**, vol. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". **The Journal of Politics**, vol. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.

MIGALHAS. TSE: uso de candidaturas "laranja" leva à cassação de coligação inteira. 17 set. 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/311197. Acesso em: 19 ago. 2026.

MURRAY, Rainbow. **Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

O'BRIEN, Diana Z.; RICKNE, Johanna. Gender Quotas and Women's Political Leadership. **American Political Science Review**, vol. 110, n. 1, p. 112-126, 2016.

PAXTON, Pamela; HUGHES, Melanie M. The Increasing Effectiveness of National Gender Quotas, 1990-2010. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 40, n. 3, p. 331-362, 2015.

PNG, I. P. L. Optimal Subsidies and Damages in the Presence of Judicial Error. **International Review of Law and Economics**, vol. 6, n. 1, p. 101-105, 1986.

POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven. The Economic Theory of Public Enforcement of Law. **Journal of Economic Literature**, vol. 38, n. 1, p. 45-76, 2000.

PORTUGAL. **Lei Orgânica n. 1/2019**, de 29 mar. 2019.

PORTUGAL. **Lei Orgânica n. 3/2006**, de 21 ago. 2006 (Lei da Paridade).

POSNER, Richard A. An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration. **The Journal of Legal Studies**, vol. 2, n. 2, p. 399-458, 1973.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**. 9. ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.

REINO UNIDO. **Sex Discrimination (Election Candidates) Act**, 2002.

ROSENBERG, David; SHAVELL, Steven. A Model in Which Suits Are Brought for Their Nuisance Value. **International Review of Law and Economics**, vol. 5, n. 1, p. 3-13, 1985.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política

e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, vol. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.

SCHAUER, Frederick. Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the "Chilling Effect". **Boston University Law Review**, vol. 58, p. 685-732, 1978.

SHAVELL, Steven. Strict Liability versus Negligence. **The Journal of Legal Studies**, vol. 9, n. 1, p. 1-25, 1980.

SHAVELL, Steven. **Economic Analysis of Accident Law**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

SIEBERT, Horst. **Der Kobra-Effekt: Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet**. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 2001.

STIGLER, George J. The Optimum Enforcement of Laws. **Journal of Political Economy**, vol. 78, n. 3, p. 526-536, 1970.

SYKES, Alan O. The Economics of Vicarious Liability. **The Yale Law Journal**, vol. 93, n. 7, p. 1231-1280, 1984.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais: Eleições Municipais 2024**. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao. Acesso em: 18 ago. 2026.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. **Western Economic Journal**, vol. 5, n. 3, p. 224-232, 1967.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: Free Press, 1985.

WYLIE, Kristin; DOS SANTOS, Pedro. A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures. **Politics & Gender**, vol. 12, n. 3, p. 415-442, 2016.der Quotas. New York: Oxford University Press, 2012.

A RETROTOPIA DO VOTO IMPRESSO: MEMÓRIA DA FRAUDE E CONFIANÇA NA URNA ELETRÔNICA NOS 30 ANOS DO VOTO INFORMATIZADO (1996-2026)

JOÃO VICTOR FRANCO CARVALHO
PAULO AFONSO TAVARES

Sobre os autores:

João Victor Franco Carvalho é Advogado, graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e Mestrando pelo Programa Interdisciplinar de Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Paulo Afonso Tavares é Doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial e em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Mestrando em Direito Constitucional Econômico pelo Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). Graduado em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela PUC Goiás, e em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Teologia de Goiás (IFITEG).

RESUMO

O artigo analisa a emenda ao projeto do novo Código Eleitoral, aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado em agosto de 2025, que obriga a urna a imprimir o registro de cada voto e foi defendida como meio de pacificar o país. A pesquisa busca responder em que medida esse argumento idealiza o voto em papel e apaga a memória das fraudes da apuração manual que levaram à informatização do voto em 1996. O estudo, bibliográfico e documental, confronta a historiografia sobre as eleições brasileiras, o conceito de retrotopia de Zygmunt Bauman, os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal e os discursos de senadores e deputados. Conclui-se que a defesa do voto impresso busca no passado uma segurança que a história não registra e que a desconfiança na urna resistiu à queda das denúncias de desinformação por ter se tornado marca de identidade política.

Palavras-chave: Urna eletrônica; voto impresso; fraude eleitoral; desinformação; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

The article analyzes the amendment to the bill of the new Electoral Code, approved by the Constitution and Justice Committee of the Brazilian Senate in August 2025, which requires printing a record of each vote and was defended as a way to pacify the country. The research asks to what extent this argument idealizes paper voting and erases the memory of the frauds of manual counting that led to the computerization of voting in 1996. The bibliographic and documentary study confronts the historiography of Brazilian elections, Zygmunt Bauman's concept of retrotopia, the opinions of the Federal Supreme Court justices and the speeches of senators and deputies. It concludes that the defense of the printed ballot seeks in the past a security that history does not record and that distrust of the ballot box withstood the decline in disinformation complaints because it has become a mark of political identity.

Keywords: Electronic ballot box; printed ballot; electoral fraud; disinformation; Electoral Justice.

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2026, quando a urna eletrônica completava três décadas de uso no Brasil, a pesquisa Genial/Quaest registrou que 53% dos brasileiros concordavam com a afirmação de que "As urnas eletrônicas são confiáveis" e que 43% discordavam dela, divisão que acompanhava a preferência política dos entrevistados, pois 75% dos que declararam ter votado em Luiz Inácio Lula da Silva em 2022 confiavam no sistema, enquanto entre os eleitores de Jair Bolsonaro apenas 22% confiavam e 69% desconfiavam (Gazeta do Povo, 2026). Oito meses depois, no balanço do primeiro turno das eleições de 4 de outubro de 2026, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informou que o seu Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral recebera 2.606 denúncias sobre a integridade do processo eleitoral entre 1º de agosto e a véspera da votação, contra 18.487 no mesmo período de 2022, o que representa uma queda de aproximadamente 86% (Agência Senado, 2026).

A desconfiança em relação à urna resistiu, portanto, à redução dos conteúdos falsos, e bastou um atraso de cerca de cinquenta minutos na atualização do painel de resultados, na noite do primeiro turno, para que voltasse a circular a afirmação de que a interrupção teria fraudado a eleição presidencial (Justiça Eleitoral, 2026). Um ano antes, em 20 de agosto de 2025, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal aprovara, por 14 votos a 12, emenda ao projeto do novo Código Eleitoral que obriga a urna a imprimir o registro de cada voto, e o autor da emenda, senador Esperidião Amin, celebrou a votação como "dia de vitória em nome da pacificação do Brasil" (Agência Senado, 2025b).

Diante desse cenário, o artigo procura responder em que medida a defesa do voto impresso no projeto do novo Código Eleitoral, aprovada na CCJ do Senado em agosto de 2025 sob o argumento da pacificação, idealiza o voto em papel e apaga a memória das fraudes da apuração manual que levaram à informatização do voto em 1996. A hipótese é a de que o discurso favorável à impressão apresenta o voto em papel como garantia de conferência humana, quando a história eleitoral brasileira mostra que era justamente nas mãos de mesários, escrutinadores e juntas apuradoras que o voto costumava ser fraudado, e de que essa defesa corresponde ao que Zygmunt Bauman chamou de retrotopia, a busca, no passado, de uma segurança que nunca existiu como resposta às incertezas do presente.

A pesquisa, bibliográfica e documental, reúne a historiografia sobre as eleições do Império e da Primeira República, a obra de Bauman, a doutrina constitucional e eleitoral sobre a segurança da urna, o voto da relatora na medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.543, o acórdão da medida cautelar na ADI 5.889, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a impressão do voto, as notícias do próprio TSE sobre as fraudes anteriores a 1996 e os pronunciamentos parlamentares registrados pelas agências de notícias do Senado e da Câmara dos Deputados. Além desta introdução e das considerações finais, o texto trata da relação entre o voto em papel e a fraude na história eleitoral brasileira e dos motivos da informatização de 1996, examina como essa memória aparece nos votos dos ministros do STF, discute o argumento da pacificação à luz do conceito de retrotopia e analisa a persistência da desconfiança num ano em que a desinformação diminuiu.

1 O VOTO EM PAPEL E A FRAUDE NA HISTÓRIA ELEITORAL BRASILEIRA

1.1 AS ELEIÇÕES "A BICO DE PENA" E A APURAÇÃO MANUAL

A historiografia sobre as eleições brasileiras do século XIX e da Primeira República mostra que a fraude não dependia do instrumento usado para recolher o voto, mas das oportunidades que o processo manual oferecia a quem controlava as mesas eleitorais, as atas e a apuração. Ao tratar do período imperial, Carvalho (2002, p. 33-34) descreve uma das práticas mais difundidas da época ao registrar que, "Em caso de não haver comparecimento de votantes,

a eleição se fazia assim mesmo. A ata era redigida como se tudo tivesse acontecido normalmente. Eram as chamadas eleições feitas 'a bico de pena', isto é, apenas com a caneta", e acrescenta que essas eleições "eram as que davam a aparência de maior regularidade, pois constava na ata que tudo se passara sem violência e absolutamente de acordo com as leis" (Carvalho, 2002, p. 34).

A ata assinada pelos mesários, longe de garantir que o registro correspondesse à vontade do eleitor, podia conferir aparência de legalidade a uma eleição que sequer havia ocorrido. Segundo o autor, os grandes proprietários rurais, que dominavam a política local no Império, se queixavam do custo crescente das eleições, já que precisavam sustentar um grande número de dependentes cuja única função era votar, e por isso "A eleição ideal para eles era a de 'bico de pena': barata, garantida, 'limpa'" (Carvalho, 2002, p. 36). Nesse contexto, a fraude feita na própria ata tinha a vantagem de dispensar a violência e ainda deixar um documento formalmente em ordem.

Com o advento da República, esse cenário continuou praticamente o mesmo, e Carvalho (2002, p. 41) registra que, depois de 1889, "O voto podia ser fraudado na hora de ser lançado na urna, na hora de ser apurado, ou na hora do reconhecimento do eleito". Continuavam em ação, segundo o autor, "os cabalistas, os capangas, os fósforos" (Carvalho, 2002, p. 41), estes últimos encarregados de se apresentar à mesa para votar no lugar de eleitores ausentes ou já falecidos, e não surpreende que um jornalista afirmasse, em 1915, que todos sabiam que "o exercício da soberania popular é uma fantasia e ninguém a toma a sério" (Carvalho, 2002, p. 41), já que, entre a urna de lona e a proclamação do resultado, o voto passava por muitas mãos.

Somente com o Código Eleitoral de 1932 o problema passou a ser enfrentado de modo mais consistente, e Carvalho (2002, p. 101) registra que, nas eleições de 1933, "Para reduzir as fraudes, foi introduzido o voto secreto e criada uma justiça eleitoral", e que "a justiça eleitoral colocava nas mãos de juízes profissionais a fiscalização do alistamento, da votação, da apuração dos votos e o reconhecimento dos eleitos" (Carvalho, 2002, p. 101). A entrega da apuração a juízes profissionais retirou dos chefes políticos boa parte do controle sobre o resultado, mas a contagem continuou manual, e o próprio autor reconhece, ao tratar das eleições realizadas entre 1945 e 1964, que "As práticas eleitorais ainda estavam longe da perfeição, apesar da justiça especializada", pois "a fraude era facilitada por não haver cédula oficial para votar" e "o eleitor com menos preparo podia ser facilmente enganado com a troca ou anulação de cédulas por cabos eleitorais" (Carvalho, 2002, p. 146).

A adoção da cédula oficial e de regras mais rígidas para o funcionamento das mesas reduziu parte dessas práticas, mas a contagem manual continuou a abrir espaço para fraudes até as vésperas da informatização. Em 1982, na eleição para governador do Rio de Janeiro, o Tribunal Regional Eleitoral fluminense contratou a empresa Proconsult "para realizar, de maneira informatizada, a compilação dos dados obtidos à mão pelas pessoas envolvidas na contagem dos votos", e a suspeita de que a empresa teria agido para favorecer Moreira Franco em prejuízo de Leonel Brizola levou a sucessivas recontagens (TSE, 2021b). Um escrutinador que trabalhou naquele pleito contou ao TSE que mulheres de unhas compridas eram designadas para acompanhar a contagem e que "Elas escondiam pontas de canetas sob as unhas, em votos brancos colocavam o número de um dos candidatos e, nos votos do adversário, escreviam qualquer coisa para anular" (TSE, 2021b).

Doze anos depois, as eleições gerais de 1994 mostraram que o problema persistia, e o próprio TSE registra que: "O pleito geral de 1994 foi marcado por tensos episódios de fraudes na votação por meio de cédulas de papel". Além disso, os problemas ocorridos na cidade do Rio de Janeiro "culminaram na anulação das eleições para os cargos de deputado federal e estadual" (TSE, 2024). Entre as fraudes descritas pelo Tribunal está o chamado mapismo, que consistia em transferir votos de um candidato para outro do mesmo partido no momento

em que os resultados eram digitados no mapa de apuração, de modo que: "Se, por exemplo, ambos os candidatos tivessem recebido 50 votos, eram registrados 80 para um e 20 para o outro, mantendo o total de 100 votos" (TSE, 2024). O então juiz eleitoral Luiz Fux, que presidia a 25ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, relatou ainda que: "As urnas tinham uma fenda por onde só passava uma cédula, mas, ao derramá-las sobre a mesa, havia bolos de votos com elástico enrolados em um jornal" (TSE, 2024). Isso indica que as urnas haviam sido abastecidas com cédulas antes mesmo da votação.

Foi diante desse quadro que o então presidente do TSE, Sepúlveda Pertence, concluiu que, "para acabar de vez com as fraudes nas eleições, é necessário informatizar o voto" (TSE, 2024). Em toda essa história, o voto em papel nunca foi sinônimo de transparência, porque cada etapa manual colocava entre o eleitor e o resultado mais um intermediário capaz de alterá-lo sem que ninguém percebesse.

1.2 A INFORMATIZAÇÃO DE 1996 E O AFASTAMENTO DA MÃO HUMANA DA APURAÇÃO

A urna eletrônica foi adotada nas eleições municipais de 1996 justamente para tirar a contagem dos votos das mãos de mesários e escrutinadores, objetivo que Ramos (2026, p. 1173) resume ao afirmar que "O objetivo da informatização do escrutínio é 'afastar a mão humana da apuração', por intermédio da votação em urna eletrônica, que propicia segurança e celeridade na apuração dos votos, consagrando o direito ao voto seguro". Naquele ano, cerca de 32 milhões de eleitores de 57 cidades votaram em aproximadamente 70 mil urnas eletrônicas, e o sistema foi estendido a todo o eleitorado nas eleições seguintes (TSE, 2021a).

O STF reconheceu esse avanço na ementa do acórdão que suspendeu a impressão do voto em 2018, ao afirmar que "A implementação do sistema eletrônico de votação foi valiosa contribuição para assegurar a lisura dos procedimentos eleitorais, mitigando os riscos de fraudes e manipulação de resultados e representando importante avanço na consolidação democrática brasileira" (Brasil, 2018, p. 1). Para o eleitor, a mudança mais visível foi a rapidez da totalização, que encurtou o intervalo entre o fim da votação e a proclamação do resultado, período em que, na apuração manual, as juntas trabalhavam durante dias e as suspeitas se multiplicavam, aspecto que Moraes (2024, p. 198) destaca ao observar que "O Brasil, entretanto, é a única Democracia do mundo que apura e divulga os resultados eleitorais no mesmo dia, com agilidade, segurança, competência e transparência".

O mesmo autor lembra que os ataques ao sistema eleitoral prosseguem "mesmo que, como ocorre no Brasil, jamais tenha sido constatada qualquer ocorrência de fraude nas eleições realizadas por meio das urnas eletrônicas" (Moraes, 2024, p. 196), conclusão que coincide com a da checagem jornalística feita em 2026, segundo a qual, desde 1996, "não há registro de fraude comprovada na captação ou totalização de votos" (Agência Lupa, 2026). O papel, porém, não desapareceu do sistema informatizado, pois deixou de servir de suporte ao voto e passou a ser usado para conferir o funcionamento da urna na votação paralela, realizada no dia da eleição com urnas sorteadas na véspera e retiradas dos locais de votação, nas quais se digita o conteúdo de cédulas já preenchidas, sob filmagem e na presença de juiz eleitoral, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e partidos.

Ramos (2026, p. 1174) explica que, nesse procedimento: "Ao final, verifica-se se os votos das cédulas impressas geram os mesmos resultados dos votos digitados na urna eletrônica". "Se o resultado dos votos impressos for o mesmo do da urna eletrônica (aleatoriamente escolhida e que seria utilizada no dia das eleições), fica legitimada a sua segurança". O autor acrescenta que o Registro Digital do Voto permite recontar os votos de forma automatizada sem identificar o eleitor (Ramos, 2026). A auditoria do sistema já combina, assim, papel e registro eletrônico sem comprometer o sigilo, garantia que a impressão individual do voto não ofere-

ce, nem nas versões aprovadas em 2002, 2009 e 2015, nem na emenda de 2025.

1.3 O VOTO IMPRESSO JÁ TESTADO: A EXPERIÊNCIA DA LEI Nº 10.408/2002

O voto impresso, aliás, já foi testado no Brasil, pois a Lei nº 10.408/2002 o instituiu e o aplicou a parte do eleitorado, e o resultado dessa experiência foi descrito pela ministra Cármen Lúcia no voto que proferiu como relatora da medida cautelar na ADI 4.543. A relatora registrou que, para aplicar aquela lei, o TSE "equipou seções eleitorais, especialmente no Distrito Federal e em Sergipe. Aproximadamente sete milhões de eleitores votaram, então, segundo este procedimento, que importava na digitação do voto pelo eleitor, o qual era, então, impresso" (Brasil, 2011, p. 3). A ministra concluiu que: "O retrocesso ao período que antecedera o sistema de votação eletrônica mostrou quão correta fora a opção e a invenção do sistema brasileiro do voto eletrônico" (Brasil, 2011, p. 3).

Os problemas começaram nas filas das seções eleitorais, e a relatora observou que, nas seções que adotaram o modelo, "à média registrada de um minuto e meio despendido ordinariamente para a votação eletrônica correspondeu média de dez minutos para a votação impressa" (Brasil, 2011, p. 11). Além da demora, a ministra apontou que "a possibilidade de fraudes, cópias e trocas de votos, decorrentes de votação impressa, aumenta, sendo mister ter urnas preparadas para a sua guarda, forma de transporte específico, garantia de sua integridade" (BRASIL, 2011, p. 11), o que significa que o voto impresso trazia de volta as tarefas de guardar, transportar e manusear cédulas, justamente aquelas de que a urna eletrônica havia livrado o processo eleitoral.

A relatora lembrou, ainda, que na experiência de 2002 "tornaram-se públicas as demoras nas filas das seções eleitorais, nas quais adotado o modelo, agora repetido no art. 5º da Lei n. 12.034/09, causaram transtornos ao eleitorado", e advertiu que "A porta de conexão do módulo impressor, além de poder apresentar problemas de conexão, abre-se a fraudes, que podem comprometer a eficiência do processo eleitoral" (Brasil, 2011, p. 11).

Mesmo assim, o Congresso Nacional voltou ao tema poucos anos depois, quando a Lei nº 13.165/2015 incluiu na Lei das Eleições o art. 59-A, segundo o qual, "No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado", com um parágrafo único que só considerava concluída a votação depois que o eleitor confirmasse a "correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica" (Brasil, 2015). Entre 2002 e 2015, o Legislativo aprovou a impressão do voto três vezes, e em cada uma delas o debate recomeçou como se a experiência anterior não tivesse existido, esquecimento que a CCJ do Senado repetiria em 2025.

Barbosa (2025, p. 60), em estudo recente publicado nesta revista, chega a conclusão semelhante ao sustentar que o voto impresso "cria um paradoxo de confiabilidade na urna eletrônica para validar a confiabilidade do voto impresso", uma vez que depende da própria urna para imprimir o registro que deveria conferi-la. A autora lembra que a guarda dos registros físicos "pode até mesmo incentivar candidatos derrotados a adulterar registros físicos a fim de criar discrepâncias e questionar a lisura das eleições" (Barbosa, 2025, p. 65). Ela conclui que: "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" (Barbosa, 2025, p. 65). Essa advertência, em linguagem técnica, descreve o que as antigas juntas apuradoras já conheciam bem, um papel que servia tanto para fabricar resultados quanto para contestá-los.

2 A MEMÓRIA DA FRAUDE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O STF examinou a reintrodução do voto impresso em duas ocasiões, e em ambas os ministros recorreram à história eleitoral brasileira para explicar por que a impressão não deveria voltar. No voto que proferiu na ADI 4.543, a ministra Cármen Lúcia afirmou que "A história brasileira registrou vícios não pequenos nos processos eleitorais. A vulnerabilidade do voto era maior pela possibilidade de cobrança feita ao eleitor por candidatos que, imoralmente, cobravam o esclarecimento dos ilícitos acordos firmados" (Brasil, 2011, p. 5), prática que, segundo a relatora, "somente deixou de ser possível com o sistema de votação eletrônica" (Brasil, 2011, p. 5).

Como o comprovante impresso abriria novamente a possibilidade dessas cobranças, a relatora afirmou que: "Não é livre para votar quem pode ser chamado a prestar contas sobre o seu voto" (Brasil, 2011, p. 6). A suspensão do art. 5° da Lei n° 12.034/2009 apoiou-se na proibição de retrocesso político, segundo a qual o voto eletrônico, que comprovadamente assegura o segredo e a invulnerabilidade da escolha, não poderia retroceder "para dar lugar a modelo superado exatamente pela vulnerabilidade em que põe o processo eleitoral" (Brasil, 2011, p. 10). A ministra comparou, dessa maneira, dois modos de votar que o país conheceu na prática, e o retrocesso que pretendia evitar era o retorno a um modelo cujos defeitos já estavam documentados, e não um risco imaginado em abstrato.

No julgamento da medida cautelar na ADI 5.889, em 6 de junho de 2018, essa mesma memória apareceu até nos votos de ministros que divergiam em outros pontos, pois o relator, ministro Gilmar Mendes, que admitia a implantação gradual da impressão, lembrou que o país "tinha uma infeliz tradição de manipulações eleitorais diversas, como o voto a cabresto e o mapismo" (Brasil, 2018, p. 33), e o ministro Alexandre de Moraes, cujo voto prevaleceu, recorreu à própria experiência como promotor eleitoral, quando acompanhou "eleições com voto manual, por cédula, e no interior ainda, eram fraudes combatidas pela Justiça Eleitoral, fraudes numericamente muito maiores do que eventualmente na utilização da urna eletrônica" (Brasil, 2018, p. 49).

Em aparte, o ministro Ricardo Lewandowski advertiu que, com a regra impugnada, "nós poderíamos voltar novamente àquilo que a Revolução de 30, e depois toda evolução da Justiça Eleitoral no Brasil, trouxe, que foi a extinção dos currais eleitorais, do voto de cabresto" (Brasil, 2018, p. 54), e a ministra Rosa Weber dedicou parte do seu voto a um escorço histórico do voto eletrônico, no qual lembrou que o modelo atual se insere numa estratégia maior, "idealizado para superar a imensa quantidade de fraudes eleitorais no Brasil, rotineiras na República Velha (1889-1930), a perpetuar determinados grupos no poder" (Brasil, 2018, p. 98).

Para a maioria, contudo, o voto de cabresto não pertencia apenas à República Velha, e o ministro Alexandre de Moraes, ao interpretar o parágrafo único do art. 59-A, observou que "Nós sabemos o quanto o Brasil, ainda hoje, luta contra o voto de cabresto; e a Justiça Eleitoral proibiu que se entre com celular na cabine eleitoral, porque várias pessoas tinham que tirar foto na hora de confirmar o voto para depois comprovar" (Brasil, 2018, p. 53). O comprovante que o eleitor vê, e que alguém pode obrigá-lo a mostrar, devolveria ao chefe político o controle que antes a cédula marcada lhe dava, e por essa razão a defesa do sigilo, naquele julgamento, apoiou-se tanto na história quanto nas dificuldades que a Justiça Eleitoral ainda enfrenta nas seções.

De acordo com a notícia oficial da sessão de 6 de junho de 2018, a maioria levou em conta também os custos de implantação, estimados em mais de R$ 2 bilhões, diante da falta de "indícios de fraude generalizada no sistema de voto eletrônico, existente desde 1996" (STF, 2018), e o ministro Alexandre de Moraes resumiu sua avaliação ao afirmar que: "A potencialidade de risco é grande e a efetividade é muito pequena". Disse ainda que "nunca houve fraude generalizada", enquanto o relator, embora admitisse a impressão gradual, classificou como "lenda urbana" a suspeita de manipulação dos resultados de 2014, que havia motivado a alteração legislativa (STF, 2018).

A ementa do acórdão sintetizou o entendimento da maioria ao afirmar que: "O modelo híbrido de votação adotado pelo artigo 59-A da Lei 9.504/97 não mantém a segurança conquistada, trazendo riscos à sigilosidade do voto e representando verdadeira ameaça a livre escolha do eleitor, em virtude da potencialidade de identificação" (Brasil, 2018, p. 2). Em setembro de 2020, o Plenário confirmou a decisão no julgamento de mérito, e quase todos os ministros entenderam que a regra representava "um inadmissível retrocesso nos avanços que o Brasil tem realizado para garantir eleições realmente livres", nos termos do voto do ministro Alexandre de Moraes (Vital, 2020), de modo que a memória da fraude no voto em papel se tornou um dos fundamentos da decisão que preservou a urna eletrônica.

3 A RETROTOPIA DO VOTO IMPRESSO

3.1 BAUMAN E A NOSTALGIA DE UMA SEGURANÇA QUE NÃO EXISTIU

O conceito de retrotopia, formulado por Zygmunt Bauman no último livro que publicou, descreve sociedades que deixaram de projetar no futuro a promessa de uma vida melhor e passaram a buscá-la num passado reconstruído pela memória. Bauman (2017, p. 10) afirma que, da negação da utopia, "hoje estão emergindo 'retrotopias': visões instaladas num passado perdido/roubado/abandonado, mas que não morreu, em vez de se ligarem a um futuro 'ainda todavia por nascer' e, por isso, inexistente". Ele explica que as esperanças antes depositadas no progresso passam a ser reinvestidas "mais uma vez no passado vagamente relembrado, valorizado por sua suposta estabilidade e, portanto, confiabilidade" (Bauman, 2017, p. 12).

É essa "suposta estabilidade" que o voto em papel oferece no debate atual, já que a confiança nele depositada não decorre de uma experiência histórica de eleições limpas, que a historiografia não registra, mas da projeção sobre o passado de uma segurança que o presente parece ter perdido. Bauman (2017, p. 14) observa que, "Fiel ao espírito utópico, a retrotopia deriva seu estímulo da esperança de reconciliar, finalmente, segurança e liberdade", e adverte que, quando sonhamos sonhos nostálgicos, "nós não 'retornamos' ao passado 'como tal'" (Bauman, 2017, p. 15), mas a uma versão selecionada dele, da qual foram retirados os episódios que contrariam a imagem que se deseja preservar.

A defesa do voto impresso segue esse caminho quando promete devolver ao cidadão comum a possibilidade de conferir o próprio voto, porque essa promessa evoca a cédula que o eleitor tocava e depositava na urna de lona, mas esquece que, depois do depósito, ela passava por mesários, escrutinadores e juntas apuradoras, e que era nessas mãos que, segundo Carvalho (2002), o voto podia ser fraudado. O passado invocado pelo argumento da pacificação não é o das eleições "a bico de pena", das urnas de lona abastecidas antes da votação e do mapismo de 1994, mas uma versão em que o voto em papel aparece como garantia de transparência, versão que a própria história eleitoral brasileira desmente.

Bauman (2017, p. 14) descreve esse processo ao afirmar que a imagem do passado evocada pela retrotopia "já foi significativamente reciclada e modificada no processo de memorização seletiva, entrelaçada a esquecimentos seletivos", formulação que se ajusta ao debate brasileiro, no qual a lembrança do voto em papel preserva o gesto de depositar a cédula e apaga as etapas seguintes de contagem e totalização. Essa seleção não pressupõe má-fé, já que as gerações que votaram pela primeira vez depois de 1996 não conheceram a apuração manual, e as gerações mais antigas guardam dela sobretudo a experiência do voto, individual e visível, e não a da apuração, que ocorria longe do eleitor e durava dias, o que facilita a idealização do voto em papel por quem nunca acompanhou o trabalho de uma junta apuradora.

3.2 A PACIFICAÇÃO PELO PAPEL: DO PLENÁRIO DA CÂMARA À CCJ DO SENADO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 135/2019, que determinava a impressão de "cédulas físicas conferíveis pelo eleitor" independentemente do meio empregado para o registro dos votos, foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 10 de agosto de 2021, com 229 votos favoráveis, 218 contrários e uma abstenção, número insuficiente para alcançar os 308 votos necessários à aprovação de emenda constitucional (Câmara dos Deputados, 2021). Ao encerrar a votação, o presidente da Câmara, Arthur Lira, afirmou que "A democracia do Plenário desta Casa deu uma resposta a este assunto e, na Câmara, espero que este assunto esteja definitivamente enterrado" (Câmara dos Deputados, 2021), mas o tema voltou ao Congresso quatro anos depois, desta vez por meio de projeto de lei complementar.

Na reunião da CCJ do Senado de 20 de agosto de 2025, que aprovou o texto-base do novo Código Eleitoral, o senador Esperidião Amin defendeu a emenda com o argumento de que a segurança técnica do sistema de nada vale se o eleitor não a percebe, ao afirmar que "a um software não basta ser seguro, precisa parecer seguro e transparente para o cidadão comum" (Agência Senado, 2025a). O senador Carlos Portinho resumiu a defesa da medida ao declarar que "O voto impresso é um ponto de divergência nacional. E eu acho que a gente tem que pacificar o país", completando que "para pacificar o país e ser feliz, é o voto impresso" (Agência Senado, 2025a).

No Plenário do Senado, no mesmo dia, o autor da emenda voltou ao tema e associou a impressão do voto à superação da divisão política do país, nos seguintes termos: Quero deixar registrado este dia de vitória em nome da pacificação do Brasil. Aceitemos o voto auditável como uma forma de pacificar, de congregar e de tirar da nossa vida política essa sombra que existe a respeito da auditabilidade do voto na urna eletrônica (Agência Senado, 2025b).

Em defesa da impressão, o senador recorreu também à experiência estrangeira e mencionou a Índia, que adota auditoria por amostragem, e a posição do Tribunal Constitucional da Alemanha, que desaconselha urnas eletrônicas sem mecanismo de auditoria compreensível pelo público (Agência Senado, 2025b). O precedente alemão, contudo, já havia sido examinado pelo STF em 2018, quando o relator da ADI 5.889, respondendo à relatora da ADI 4.543, para quem a impressão conduziria à desconfiança, observou que: "A desconfiança sobre as eleições é onipresente. Não há eleição sem desconfiança" (Brasil, 2018, p. 22). Em 2009, o Tribunal Constitucional alemão havia considerado inconstitucional o processo eleitoral eletrônico daquele país (Brasil, 2018). No mesmo voto, o ministro reconheceu que: "Vários países ainda mantêm o arcaico voto em cédulas de papel, por não confiarem nos dispositivos eletrônicos" (Brasil, 2018, p. 22). O fato de o papel ser chamado de arcaico justamente pelo ministro que aceitava a impressão gradual mostra que a divergência no Tribunal dizia respeito ao ritmo de adoção de um mecanismo de auditoria, e não à suposição de que o voto em papel fosse, por si só, mais confiável do que a urna eletrônica.

A maioria respondeu mais uma vez ao precedente alemão com a história do país, e o ministro Alexandre de Moraes afirmou que: "Cada país tem as suas contingências". Ele acrescentou que a forma como cada país procura dar "mais transparência, legitimidade, segurança, liberdade e sigilosidade ao voto reflete também as contingências históricas. E o Brasil se direcionou para urna eletrônica, e, repito, com absoluto sucesso" (Brasil, 2018, p. 57). Ao examinar a crítica técnica, o STF concluiu que a impressão do voto, nos termos da lei, criaria riscos maiores ao sigilo do que os ganhos de conferência que prometia. Além disso, a experiência brasileira com o voto em papel não permitia copiar a solução adotada em democracias que não passaram pelas mesmas fraudes.

Essas decisões também recebem críticas da literatura jurídica, e Lira (2025) sustenta que testes públicos de segurança realizados pelo próprio TSE evidenciaram vulnerabilidades do sistema. Ele conclui "que o STF demonstrou pouca compreensão técnica, adotando uma

sistema. Ele conclui “que o STF demonstrou pouca compreensão técnica, adotando uma postura de ‘Democracia Defensiva’ influenciada pelo contexto político” (Lira, 2025). Responder a essa objeção no plano técnico ultrapassaria os limites deste artigo, mas a crítica de Lira trata da vulnerabilidade da urna e não da experiência histórica do voto em papel. Por isso, nem mesmo ela sustenta a imagem do voto impresso como garantia de eleições limpas, imagem que o argumento da pacificação levou à CCJ do Senado.

Ao afirmar que o software precisa “parecer seguro”, o senador Amin desloca a discussão da segurança para a percepção, e é nesse ponto que o argumento se aproxima da retrotopia descrita por Bauman, já que a impressão aparece menos como solução para uma falha identificada do que como meio de devolver ao eleitor a sensação de controle que ele associa ao voto em papel. O texto aprovado na CCJ não chegou ao Plenário do Senado e perdeu o prazo para valer em 2026, porque a lei eleitoral precisa ser publicada um ano antes do pleito (Congresso em Foco, 2025), mas o episódio mostrou que a demanda pelo voto impresso sobreviveu à rejeição da PEC 135/2019 e às duas decisões do STF, e que, diferentemente dos votos dos ministros, os pronunciamentos parlamentares de 2025 não fizeram qualquer referência às fraudes do voto em papel.

4 CONFIANÇA, DESINFORMAÇÃO E A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

4.1 O PARADOXO DE 2026

A queda de 86% nas denúncias de desinformação sobre a integridade das eleições entre 2022 e 2026 indica que a atuação do TSE e o diálogo com as plataformas digitais reduziram a circulação de conteúdos falsos, e o presidente do Tribunal atribuiu parte desse resultado à colaboração das plataformas “para a aplicação das regras eleitorais, a criação de mecanismos de denúncia e a retirada de conteúdos ilegais” (Agência Senado, 2026). A confiança, no entanto, não se recuperou na mesma proporção, e a checagem jornalística registrou que, em 2026, a desinformação mudou de foco e passou a explorar “supostas invasões de hackers e a existência de novos modelos de urnas” (Agência Lupa, 2026), sem abandonar a premissa de que o sistema é inseguro.

Moraes (2024, p. 196) observa que, para o que denomina novo populismo digital extremista, “pouco importa qual o método do escrutínio”. O objetivo das campanhas contra a urna é “gerar incerteza quanto ao resultado das eleições, para deslegitimá-las, desacreditar as instituições e subverter a Democracia” (Moraes, 2024, p. 196). Se a dúvida independe do método de votação, ela também independe da quantidade de conteúdos falsos em circulação, o que ajuda a explicar por que a queda das denúncias conviveu com a desconfiança, que, segundo a pesquisa de fevereiro de 2026, passou a acompanhar a identidade política do eleitor, com diferença de mais de cinquenta pontos percentuais entre os eleitores de cada candidato de 2022 (Gazeta Do Povo, 2026).

A circulação dessas narrativas depende de infraestruturas que, como observam Andrade e Gobbi (2025, p. 144), operam “não apenas como mediadoras tecnológicas, mas como dispositivos centrais de organização econômica, social e política”, e Goltzman e Lopes (2024, p. 67) advertem que a velocidade de disseminação e a personalização dos conteúdos podem “criar um ciclo vicioso em que a desinformação se torna não apenas prevalente, mas também normalizada”. Como nenhuma fraude chegou a ser comprovada, a desconfiança deixou de depender da demonstração de irregularidades e passou a cobrar do sistema uma prova de segurança absoluta, o que ficou claro depois das eleições de 2022, quando o TSE informou, em 9 de novembro, que o relatório do Ministério da Defesa, “assim como todas as demais entidades fiscalizadoras, não apontou a existência de nenhuma fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral de 2022” (TSE, 2022). No dia seguinte, o Ministério

divulgou nota segundo a qual o relatório "não excluiu a possibilidade da existência de fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral de 2022", acrescentando que "não é possível assegurar que os programas que foram executados nas urnas eletrônicas estão livres de inserções maliciosas que alterem o seu funcionamento" (Gazeta do Povo, 2022).

Com a inversão do ônus da prova, qualquer falha técnica passa a ser tratada como indício de fraude, como ocorreu com o atraso de cinquenta minutos no painel de resultados em 4 de outubro de 2026, episódio que a Justiça Eleitoral precisou desmentir, ao esclarecer que a interrupção na divulgação não alterou os votos registrados pelas urnas (Justiça Eleitoral, 2026).

Nessa lógica, o voto impresso é apresentado como a prova que o eleitor passou a cobrar do sistema, mas Barbosa (2025, p. 65) adverte que os registros físicos poderiam servir "como subterfúgio para o questionamento do resultado das eleições", e a impressão, em vez de encerrar a desconfiança, lhe daria novos argumentos. A história reconstituída na seção 1 aponta na mesma direção, pois o voto em papel conviveu por mais de um século com a convicção generalizada de que as eleições eram fraudadas, convicção que a urna eletrônica enfraqueceu ao retirar a apuração das mãos humanas.

4.2 A RESPOSTA INSTITUCIONAL E A MEMÓRIA DO VOTO EM PAPEL

A resposta da Justiça Eleitoral à desinformação concentrou-se na remoção de conteúdos, na checagem de boatos e na ampliação dos mecanismos de auditoria, como os testes públicos de segurança e a votação paralela descrita por Ramos (2026), medidas que reduziram a circulação de conteúdos falsos, mas não alcançam quem desconfia da urna por guardar uma lembrança idealizada do voto em papel. Para esse eleitor, que associa a impressão a um passado de eleições limpas, a demonstração técnica da segurança da urna não substitui o conhecimento das fraudes que o voto em papel permitia, e por isso a defesa da urna eletrônica depende também da recuperação da memória eleitoral brasileira.

Diante da retrotopia do voto impresso, os dados sobre a segurança do sistema atual pesam menos do que a reconstituição do sistema anterior, com suas atas redigidas "a bico de pena", os fósforos que votavam no lugar dos mortos, as urnas de lona abastecidas antes da votação e os mapas de apuração adulterados, porque é a ausência dessa memória que permite apresentar o voto em papel como garantia de transparência. Os votos proferidos no STF em 2011 e em 2018 e as notícias publicadas pelo próprio TSE mostram que essa memória continua preservada nas instituições, mas ela circula em acórdãos, arquivos e livros de história, distante das redes sociais e do debate parlamentar, onde o eleitor forma a sua opinião.

A Justiça Eleitoral, que completou noventa anos em 2022 e administra a urna eletrônica há trinta, dispõe de acervo documental e de instrumentos de educação política capazes de levar essa memória ao debate público, tarefa que se soma à fiscalização das plataformas e à auditoria técnica. Os trinta anos do voto informatizado oferecem a ocasião para que a defesa da urna vá além da demonstração de que ela é segura e inclua a lembrança do que havia antes dela, pois a confiança no presente depende, em parte, do que se sabe sobre o passado que a urna substituiu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou responder em que medida a defesa do voto impresso no projeto do novo Código Eleitoral, aprovada na CCJ do Senado em agosto de 2025 sob o argumento da pacificação, idealiza o voto em papel e apaga a memória das fraudes da apuração manual que levaram à informatização do voto em 1996. A análise indica que o argumento da pacificação apresenta o voto impresso como meio de devolver ao eleitor a conferência do próprio

voto, mas silencia sobre a experiência histórica brasileira, em que o voto em papel conviveu com atas falsificadas, eleições "a bico de pena", fósforos, o caso Proconsult e a anulação das eleições proporcionais do Rio de Janeiro em 1994, e também sobre a experiência da Lei nº 10.408/2002, na qual a impressão multiplicou o tempo de votação e trouxe de volta as etapas de guarda e transporte que antes facilitavam a fraude.

O contraste entre os votos proferidos no STF e os discursos parlamentares de 2025 mostra que a memória da fraude continua viva nas instituições, que a mobilizaram em 2011 e em 2018 para afastar a impressão, mas foi deixada de lado pelo discurso político favorável ao voto impresso, e é nesse esquecimento que tal defesa se aproxima do que Bauman chamou de retrotopia, a projeção sobre o passado de uma segurança que ele nunca ofereceu. Verificou-se, ainda, que a desconfiança na urna resistiu em 2026 à queda de 86% nas denúncias de desinformação registradas pelo TSE, por ter se tornado marca de identidade política e por operar com o ônus da prova invertido, que transforma falhas técnicas em indícios de fraude e cobra do sistema uma segurança absoluta que nenhum método de votação é capaz de demonstrar.

Ao completar trinta anos, a urna eletrônica oferece à Justiça Eleitoral a ocasião de somar à defesa técnica do sistema a reconstituição histórica das fraudes do voto em papel, já que a confiança na urna depende, além da segurança dos equipamentos, da memória sobre aquilo que a sua adoção deixou para trás. Pesquisas futuras poderão investigar, por meio de entrevistas e da análise das redes sociais, como os eleitores que defendem o voto impresso imaginam as eleições anteriores a 1996, para verificar se a idealização do voto em papel identificada no discurso parlamentar se repete entre eles.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA LUPA. Urnas eletrônicas voltam a ser alvo de desinformação em 2026; veja o que já checamos. **Agência Lupa**, Rio de Janeiro, 4 out. 2026. Disponível em: https://www.agencialupa.org/jornalismo/2026/10/04/urnas-eletronicas-voltam-a-ser-alvo-de-desinformacao-em-2026/. Acesso em: 9 out. 2026.

AGÊNCIA SENADO. Código Eleitoral com voto impresso e 30% de candidatura feminina vai a Plenário. **Senado Notícias**, Brasília, 20 ago. 2025a. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/20/codigo-eleitoral-com-voto-impresso-e-30-de-candidatura-feminina-vai-a-plenario. Acesso em: 9 out. 2026.

AGÊNCIA SENADO. Esperidião Amin celebra aprovação do Código Eleitoral, com voto auditável. **Senado Notícias**, Brasília, 20 ago. 2025b. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/20/esperidiao-amin-celebra-aprovacao-do-codigo-eleitoral-com-voto-auditavel. Acesso em: 9 out. 2026.

AGÊNCIA SENADO. TSE destaca normalidade no 1º turno e redução das denúncias de desinformação. **Senado Notícias**, Brasília, 4 out. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/10/04/tse-destaca-normalidade-no-1o-turno-e-reducao-das-denuncias-de-desinformacao. Acesso em: 9 out. 2026.

ANDRADE, Tiago Negrão; GOBBI, Maria Cristina. Big Tech vs. Democracia: a batalha pela regulação no capitalismo de vigilância. **Comunicação Midiática**, Bauru, v. 20, n. 1, p. 142-162, jan./jun. 2025. DOI: https://doi.org/10.5016/xapdmj13.

BARBOSA, Larissa Fontenelle de Mendonça. O voto impresso no Brasil: limitações técnicas e práticas. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 60-68, 2025. DOI: https://doi.org/10.71381/6s5z0h22.

BAUMAN, Zygmunt. **Retrotopia**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm.

Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.543/DF**. Voto da relatora, Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 19 out. 2011. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTO_ADI_4543.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.889/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 6 jun. 2018. Inteiro teor do acórdão. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343863074&ext=.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara rejeita proposta que tornava obrigatório o voto impresso. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 10 ago. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/792343-camara-rejeita-proposta-que-tornava-obrigatorio-o-voto-impresso/. Acesso em: 9 out. 2026.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONGRESSO EM FOCO. Congresso perde prazo e Novo Código Eleitoral não valerá para 2026. **Congresso em Foco**, Brasília, out. 2025. Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/112870/congresso-perde-prazo-e-novo-codigo-eleitoral-nao-valera-para-2026. Acesso em: 9 out. 2026.

GAZETA DO POVO. Defesa diz que relatório enviado ao TSE "não excluiu a possibilidade de fraude ou inconsistência". **Gazeta do Povo**, Curitiba, 10 nov. 2022. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/defesa-diz-que-relatorio-enviado-ao-tse-nao-excluiu-a-possibilidade-de-fraude-ou-inconsistencia/. Acesso em: 9 out. 2026.

GAZETA DO POVO. 43% dos brasileiros desconfiam das urnas eletrônicas, diz pesquisa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 fev. 2026. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/43-dos-brasileiros-desconfiam-das-urnas-eletronicas-diz-pesquisa/. Acesso em: 9 out. 2026.

GOLTZMAN, Elder Maia; LOPES, Lígia Viera de Sá e. Inteligência artificial, discursos de ódio e os limites da Justiça Eleitoral: um estudo sobre a proteção da democracia. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 65-73, 2024. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/197. Acesso em: 9 out. 2026.

JUSTIÇA ELEITORAL. É falso que a interrupção na divulgação dos resultados tenha fraudado o resultado do 1º turno para presidente. **Fato ou Boato**, Brasília, out. 2026. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/checagens/2026/e-falso-que-a-interrupcao-na-divulgacao-dos-resultados-tenha-fraudado-o-resultado-do-1o-turno-para-presidente. Acesso em: 9 out. 2026.

LIRA, Reinaldo Magalhães Porto. Os desafios técnicos e a "democracia defensiva" do STF: análise das ADIs 4543 e 5889 sobre o registro impresso do voto. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 4, e2079, 2025. DOI: https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n4-31-2025.

MORAES, Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista**: liberdade de escolha do eleitor e a promoção da democracia. 2024. 291 f. Tese (Concurso de Professor Titular) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026.

STF. Liminar suspende regra da minirreforma eleitoral que prevê voto impresso. **Notícias STF**, Brasília, 6 jun. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380571. Acesso em: 9 out. 2026.

TSE. Urna eletrônica 25 anos: lançado em 1996, equipamento é o protagonista da maior eleição informatizada do mundo. **Portal do TSE**, Brasília, maio 2021a. Disponível em: https://

www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Maio/urna-eletronica-25-anos-lancado-em-1996--equipamento-e-o-protagonista-da-maior-eleicao-informatizada-do-mundo. Acesso em: 9 out. 2026.

ATSE. Voto em papel e fraudes: escândalo na eleição de 1982 para governador do RJ marcou o Brasil. **Portal do TSE**, Brasília, 11 out. 2021b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Outubro/voto-em-papel-e-fraudes-escandalo-na-eleicao-de-1982-para-governador-do-rj-marcou-o-brasil. Acesso em: 9 out. 2026.

TSE. Nota oficial. **Portal do TSE**, Brasília, 9 nov. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/nota-oficial. Acesso em: 9 out. 2026.

TSE. Como nasce uma urna: problemas nas Eleições 1994 levaram à criação que modernizou o voto. **Portal do TSE**, Brasília, 13 maio 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/como-nasce-uma-urna-problemas-nas-eleicoes-1994-levaram-a-criacao-que-modernizou-o-voto-1. Acesso em: 9 out. 2026.

VITAL, Danilo. Supremo confirma liminar e impede volta do voto impresso. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 set. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-set-16/supremo-confirma-liminar-impede-volta-voto-impresso/. Acesso em: 9 out. 2026.

DA SEGURANÇA À CONFIANÇA: A EVOLUÇÃO DOS MECANISMOS DE SEGURANÇA E AUDITORIA DO SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO BRASILEIRO E OS DESAFIOS À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

CARLOS ROBERTO DE MENEZES
BRUNO ANDRADE

Sobre os autores:

Carlos Roberto de Menezes: Servidor do TRE-DF desde 1997 (com atuação para o TSE desde 1987), onde foi Chefe de Cartório, Coordenador de Infraestrutura de TI e atualmente chefia a Seção de Apoio às Eleições (SEAEL). Graduado em TI, pós-graduado em Segurança da Informação e em Direito Eleitoral (UERJ), com certificações em governança e segurança (ITIL, COBIT e ISO).

Bruno Andrade: Doutor em Direito da Cidade (UERJ), Mestre em Direito (Estácio de Sá) e especialista em Direito Eleitoral (UCAM). Servidor do CNJ, professor (PUC Minas, IDP, UERJ/CEPED e UPIS), membro da ABRADEP e avaliador do IBEROJUR, é autor e coordenador de obras sobre liberdade de expressão, LGPD e direito eleitoral.

RESUMO

Ao completar três décadas em 2026, o sistema eletrônico de votação brasileiro destaca-se pela contínua evolução de seus mecanismos de segurança, transparência e auditabilidade frente aos desafios da desinformação e da crise de confiança institucional. Por meio de pesquisa qualitativa, exploratória e documental, o artigo analisa normas do ciclo de 2026, documentos técnicos do TSE e literatura especializada, articulando ciência da computação, usabilidade e verificabilidade fim a fim. Argumenta-se que o modelo brasileiro migrou de uma lógica baseada na confiança institucional para uma arquitetura de confiança verificável, sustentada por fiscalização e produção de evidências ao longo do ciclo eleitoral. Conclui-se que a verificabilidade técnica, embora indispensável à legitimidade democrática, não gera automaticamente confiança social — dimensão não aferida empiricamente neste estudo.

Palavras-chave: Sistema eletrônico de votação; segurança eleitoral; auditoria; confiança institucional; legitimidade democrática.

ABSTRACT

Turning three decades old in 2026, Brazil's electronic voting system stands out for the continuous evolution of its security, transparency, and auditability mechanisms amid challenges posed by digital disinformation and declining institutional trust. Through qualitative, exploratory, and documentary research, this article examines 2026 electoral regulations, technical documentation from the Superior Electoral Court (TSE), and peer-reviewed literature, integrating insights from computer science, usability, and end-to-end verifiability. It argues that the Brazilian model has shifted from a paradigm rooted in institutional trust to an architecture of verifiable trust, underpinned by oversight and evidence production throughout the electoral cycle. The study concludes that while technical verifiability is indispensable to democratic legitimacy, it does not automatically foster social trust—a dimension not empirically measured in this research.

Keywords: Electronic voting system; electoral security; auditing; institutional trust; democratic legitimacy.

INTRODUÇÃO

A introdução do sistema eletrônico de votação nas eleições brasileiras de 1996 constitui um dos mais relevantes processos de transformação tecnológica da história eleitoral contemporânea do país. A substituição progressiva da votação e da apuração baseadas em procedimentos predominantemente manuais por um sistema informatizado modificou não apenas a forma de manifestação da vontade eleitoral, mas também os mecanismos destinados a proteger, verificar e demonstrar a integridade dos resultados. A experiência iniciada em 1996 foi progressivamente ampliada até alcançar todos os municípios brasileiros nas eleições de 2000. Ao longo das três décadas seguintes, a Justiça Eleitoral incorporou mecanismos de identificação biométrica, criptografia, assinatura digital, cadeia de segurança de hardware, Registro Digital do Voto (RDV), Boletim de Urna (BU) com mecanismos de validação, abertura dos códigos-fonte, Testes Públicos de Segurança e diferentes modalidades de auditoria antes, durante e depois da votação. A própria evolução oficial da urna registra a introdução do RDV em 2004, da identificação biométrica a partir de 2006, de mecanismos dedicados de segurança e criptografia a partir da geração UE2009 e do QR Code no Boletim de Urna a partir de 2016 (BRASIL, 2025b). A segurança do sistema eletrônico de votação, portanto, não constitui característica estática de determinado modelo de urna. Trata-se de uma arquitetura composta por diferentes camadas, aperfeiçoada ao longo de sucessivos ciclos eleitorais. Ao mesmo tempo em que essa arquitetura tecnológica e institucional se desenvolveu, ocorreu uma transformação profunda no ambiente de comunicação política. A expansão das redes sociais e das plataformas digitais permitiu que questionamentos sobre a segurança e a legitimidade das eleições alcançassem grandes públicos com velocidade e escala sem precedentes. Pesquisas sobre o ambiente digital brasileiro identificaram a circulação de conteúdos conspiratórios e mensagens de contestação eleitoral relacionadas à segurança das urnas eletrônicas (Dourado; Almeida; Piaia, 2024). Surge, assim, um paradoxo: a crescente sofisticação dos mecanismos técnicos de segurança e auditoria não se traduz necessariamente, na mesma proporção, em aumento da confiança social no sistema eleitoral. O problema de pesquisa deste artigo consiste em verificar em que medida a evolução dos mecanismos de segurança e auditoria do sistema eletrônico de votação brasileiro contribui para a transparência e a legitimidade democrática das eleições diante de um ambiente de crescente desinformação. A hipótese é que o sistema brasileiro evoluiu de uma lógica predominantemente baseada na confiança institucional para uma arquitetura de confiança verificável, na qual a segurança é acompanhada por mecanismos de fiscalização, auditoria e produção de evidências. Entretanto, a existência desses mecanismos não é suficiente, por si só, para converter segurança técnica em confiança social. O percurso metodológico, a constituição do corpus e os limites do estudo são detalhados na seção 1; o marco conceitual que sustenta a análise é fixado na seção 2.

1 PERCURSO METODOLÓGICO

1.1 NATUREZA E RECORTE DA PESQUISA

A pesquisa é qualitativa, exploratória e documental, com dimensão de análise normativa. O recorte temporal compreende o período de 1996 a 2026 e se justifica por dois marcos: a primeira utilização da urna eletrônica, nas eleições municipais de 1996, e a consolidação normativa dos procedimentos de fiscalização e auditoria operada pela Resolução TSE n. 23.758/2026, que encerra o ciclo examinado. No interior desse arco distinguem-se dois momentos: o de informatização e expansão, de 1996 a 2008, voltado sobretudo à automação da votação e da apuração; e o de institucionalização da auditabilidade, de 2009 em diante,

inaugurado pela introdução de dispositivo dedicado à segurança e pela primeira edição do Teste Público de Segurança.

1.2 CONSTITUIÇÃO DO CORPUS

O corpus foi organizado em três estratos, cada qual com critérios próprios de inclusão e exclusão.

O estrato normativo reúne a Lei n. 9.504/1997, o Código Eleitoral, a Resolução TSE n. 23.673/2021, com suas alterações, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5889. Adotaram-se como critérios a vigência do ato no ciclo eleitoral de 2026 e a pertinência direta aos procedimentos de segurança, fiscalização ou auditoria.

O estrato institucional e técnico abrange documentos publicados pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral e de acesso público: a documentação técnica do *software* da urna eletrônica, os materiais sobre a evolução do equipamento, as páginas relativas ao Teste Público de Segurança e ao Ciclo de Transparência e os roteiros de auditoria (Brasil, [s. d.]). O critério de inclusão foi a origem institucional somada à disponibilidade pública; excluíram-se materiais de divulgação desprovidos de conteúdo procedimental.

O estrato acadêmico resultou de busca nas bases SciELO, Portal de Periódicos da CAPES, Biblioteca Digital do Tribunal Superior Eleitoral, Biblioteca Digital da Sociedade Brasileira de Computação e Google Acadêmico, com os descritores "urna eletrônica", "voto eletrônico", "auditoria eleitoral", "*software independence*", "*end-to-end verifiability*" e "desinformação eleitoral", empregados isoladamente e em combinação. O recorte abrange o período de 2012 a 2026, cujo termo inicial corresponde à segunda edição do Teste Público de Segurança, primeira a franquear aos participantes o acesso ao código-fonte. Incluíram-se artigos submetidos a revisão por pares e relatórios técnicos de autoria identificável; excluíram-se textos de natureza opinativa e materiais sem explicitação de procedimento.

1.3 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE

A análise documental desenvolveu-se em três movimentos. No primeiro, procedeu-se ao levantamento e à leitura integral do corpus, com registro das passagens pertinentes ao objeto. No segundo, cada mecanismo de segurança, fiscalização ou auditoria identificado foi submetido a protocolo uniforme de extração, composto por seis campos: base normativa, momento do ciclo eleitoral em que opera, objeto declarado de verificação, agente habilitado a conduzi-lo, tipo de evidência que produz e limite reconhecido na literatura técnica. No terceiro, os registros assim constituídos foram confrontados entre si e com as avaliações independentes disponíveis, de modo a analisar convergências e divergências.

1.4 CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE AUDITABILIDADE

A matriz apresentada na seção 9 não decorre de arranjo intuitivo. Suas colunas correspondem aos campos do protocolo descrito na subseção anterior, e seu eixo temporal reproduz a sequência dos capítulos da Resolução TSE n. 23.673/2021, que organiza os procedimentos conforme a cronologia do ciclo eleitoral. Cada célula foi validada por cotejo com o dispositivo normativo correspondente e, quando cabível, com a documentação técnica. A matriz constitui instrumento descritivo: ordena mecanismos segundo momento, objeto e natureza da verificação, sem aferir a eficácia individual de cada um deles.

1.5 LIMITES DO ESTUDO

Quatro limites devem ser consignados. O primeiro é que o estudo não afere empiricamente a confiança social no sistema eletrônico de votação: descreve a arquitetura de verificabilidade e discute sua relação com a legitimidade, mas a mensuração da confiança demandaria desenho de pesquisa diverso, de natureza quantitativa e amparado em levantamentos de opinião. O segundo é que a pesquisa não teve acesso ao código-fonte dos sistemas eleitorais, de modo que as afirmações sobre o funcionamento interno dos programas repousam em documentação institucional e em relatórios de terceiros. O terceiro é que a descrição dos procedimentos depende, em medida relevante, de fontes produzidas pela própria autoridade eleitoral, circunstância atenuada, mas não eliminada, pelo cotejo com avaliações externas. O quarto é que a revisão de literatura não pretende exaustividade: privilegia os trabalhos de maior circulação no debate brasileiro e as contribuições internacionais diretamente pertinentes aos conceitos mobilizados.

2 MARCO CONCEITUAL: AUDITABILIDADE, VERIFICABILIDADE E CONFIANÇA

2.1 TRÊS PLANOS FREQUENTEMENTE SOBREPOSTOS

O debate sobre o sistema eletrônico de votação costuma reunir sob um mesmo rótulo realidades distintas. Convém separá-las antes de descrever a arquitetura.

A auditabilidade é propriedade do desenho institucional: designa a existência de procedimentos, registros e prerrogativas que tornam o processo examinável por terceiros. Trata-se de atributo normativo, aferível pela leitura dos atos que o instituem.

A verificabilidade é propriedade da evidência: designa a possibilidade de que terceiro, de posse dos registros disponíveis, confirme ou refute asserção determinada sobre o resultado. Distingue-se da auditabilidade porque não basta que o exame seja permitido; é preciso que os elementos examinados autorizem conclusão. E comporta gradação conforme a verificação dependa, ou não, da integridade do próprio sistema examinado. Rivest (2008) denomina independente de *software* o sistema em que alteração indetectada no programa não é capaz de produzir alteração indetectada no resultado da eleição.

A confiança é atitude social: designa a disposição do corpo de eleitores a aceitar o resultado proclamado. Constitui variável empírica, aferível por levantamentos de opinião, e não consequência lógica da existência dos mecanismos. Um sistema pode ser auditável e verificável sem ser socialmente confiado, assim como pode ser socialmente confiado sem jamais ter sido auditado.

2.2 O ALCANCE DA EXPRESSÃO CONFIANÇA VERIFICÁVEL

A expressão confiança verificável, adotada neste estudo e anunciada em seu título, designa o modelo normativo em que a autoridade institucional deixa de operar isoladamente e passa a ser acompanhada por evidências conferíveis por terceiros. Descreve, portanto, uma transformação na estrutura da relação entre instituição e sociedade, e não um estado de opinião pública.

Duas delimitações se impõem. A primeira é que a expressão não afirma que a confiança social tenha sido efetivamente produzida pela verificação; essa relação causal constitui hipótese que o presente artigo não testa, pelas razões consignadas na subseção 1.5. A segunda é que a expressão não supõe que todo mecanismo de verificação possua idêntico alcance: como se demonstrará na seção 9, os mecanismos da arquitetura brasileira distribuem-se por categorias distintas quanto ao tipo de asserção que autorizam, e a conferência entre registros produzidos pelo próprio sistema não equivale, por si só, à verificação independente da correspondência entre o resultado apurado e a vontade manifestada pelo eleitor.

Essas delimitações não enfraquecem a tese sustentada adiante. Ao contrário, permitem enunciá-la com a precisão que o objeto exige.

3 TRÊS DÉCADAS DE EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO

A primeira experiência de utilização da urna eletrônica ocorreu nas eleições municipais de 1996, em 57 municípios. Em 1998, a votação eletrônica alcançou 537 municípios e, nas eleições municipais de 2000, passou a ser utilizada em todo o país. A evolução posterior incorporou sucessivas gerações de *hardware* e *software* e novos mecanismos de segurança e fiscalização (BRASIL, 2025b). A trajetória pode ser resumida em alguns marcos fundamentais.

Quadro 1 – Marcos da evolução do sistema eletrônico de votação (1996-2026)

Período	Marco tecnológico ou institucional
1996	Primeira utilização da urna eletrônica em 57 municípios
1998	Ampliação para 537 municípios
2000	Informatização integral da votação
2002	Ampliação das possibilidades de auditoria e primeira Cerimônia de Lacração dos Sistemas
2004	Introdução do Registro Digital do Voto
2006	Introdução da identificação biométrica
2008	Expansão da identificação biométrica
2009	Introdução de dispositivo dedicado à segurança e criptografia; primeiro Teste Público de Segurança
2012	Segunda edição do Teste Público de Segurança
2016	QR Code no Boletim de Urna e terceira edição do Teste Público de Segurança
2020/22	Nova geração de hardware, maior capacidade computacional; aperfeiçoamentos de segurança; utilização do Teste de Integridade com Biometria
2025	Oitava edição do Teste Público de Segurança e abertura dos códigos-fonte das Eleições
2026	Aperfeiçoamento normativo dos procedimentos de auditoria e consolidação do Teste de Integridade com Biometria

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL (2025b).

Essa evolução demonstra que a segurança eleitoral não deve ser compreendida como uma propriedade adquirida definitivamente em 1996. Ao contrário, ela resulta de um processo contínuo de desenvolvimento, avaliação e aperfeiçoamento. Em 2004, o Registro Digital do Voto passou a constituir um importante mecanismo de registro e conferência. Em 2009, a Justiça Eleitoral introduziu dispositivo dedicado à segurança e à criptografia, estabelecendo uma arquitetura em que o conjunto formado pela urna e pelo sistema de votação deve ser autenticado para funcionar. Em 2016, os Boletins de Urna passaram a incorporar QR Code, ampliando as possibilidades de conferência dos resultados. Já a geração UE2020 incorporou a certificação ICP-Brasil do perímetro criptográfico do *hardware*, enquanto a UE2022 manteve essa geração tecnológica com aperfeiçoamentos de processamento, interação e segurança (Brasil, 2025b). A história do sistema eletrônico de votação revela, portanto, uma

transição de uma tecnologia inicialmente voltada, sobretudo, à automação da votação e da apuração para uma arquitetura mais abrangente de segurança, fiscalização e auditabilidade.

4 A ARQUITETURA DE SEGURANÇA DO SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO

A segurança do sistema eletrônico de votação brasileiro não está concentrada em um único mecanismo. Ela resulta da combinação de diferentes medidas físicas, lógicas, criptográficas e procedimentais. A Resolução TSE n. 23.673/2021, com suas alterações, define conceitos como assinatura digital, auditoria, cadeia de custódia, compilação, lacração, Registro Digital do Voto, resumo digital, tabelas de correspondência e Teste de Autenticidade dos Sistemas Eleitorais (Brasil, 2021, art. 2º, I, IV, IX, XI e XII).

A segurança física envolve a proteção dos equipamentos, o controle dos ambientes e a utilização de lacres e procedimentos de preparação e custódia. A lacração dos sistemas ocorre após a apresentação e conferência dos programas, que são assinados digitalmente e gravados em mídias apropriadas. A resolução estabelece também procedimento específico de lacração das urnas, com lacres físicos nas interfaces de conexão e no gabinete (Brasil, 2021, arts. 19 a 27). Essa camada é relevante porque reduz a possibilidade de intervenção física não autorizada entre a preparação do equipamento e sua utilização.

A segurança lógica envolve os programas responsáveis pela preparação, votação, apuração, transmissão e totalização. A regulamentação determina que os sistemas eleitorais sejam submetidos a processos de desenvolvimento, compilação, assinatura e lacração. A compilação transforma os códigos-fonte em arquivos executáveis, permitindo posteriormente a comparação entre aquilo que foi desenvolvido e aquilo que efetivamente será instalado.

A assinatura digital permite verificar a autenticidade de documentos e sistemas. De acordo com a Resolução TSE n. 23.673/2021, ela utiliza operações matemáticas baseadas em criptografia assimétrica para comprovar a origem do documento ou sistema (BRASIL, 2021, art. 2º, I). A assinatura digital é especialmente relevante porque permite verificar se determinado arquivo ou programa corresponde ao conteúdo autorizado.

O resumo digital, conhecido como hash, é uma sequência produzida matematicamente a partir de um arquivo. Uma alteração no arquivo original produz outro resumo digital. A função do mecanismo é permitir a conferência de integridade. Assim, o hash não precisa "provar" que o conteúdo é correto em termos absolutos; ele permite verificar se o conteúdo conferido permanece idêntico ao conteúdo previamente utilizado como referência.

No plano da cadeia de segurança, a Justiça Eleitoral também utiliza mecanismos associados ao hardware. Segundo documentação institucional, a geração UE2009 introduziu dispositivo dedicado à segurança e à criptografia, estabelecendo uma arquitetura em que a urna e seu respectivo sistema de votação precisam ser autênticos para funcionar (Brasil, 2025b). A importância dessa arquitetura reside na combinação das barreiras. Um eventual comprometimento de uma camada não significa automaticamente o comprometimento de todo o sistema. Essa característica permite compreender a segurança eleitoral a partir do conceito de defesa em profundidade, no qual diferentes mecanismos atuam sucessivamente para prevenir, detectar ou dificultar alterações indevidas.

5 FISCALIZAÇÃO DO CÓDIGO-FONTE E TESTE PÚBLICO DE SEGURANÇA

5.1 ACESSO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS AOS SISTEMAS

Um dos elementos mais relevantes da arquitetura brasileira é a possibilidade de fiscalização dos sistemas eleitorais por entidades legitimadas. A Resolução TSE n. 23.673/2021 assegura às entidades fiscalizadoras acesso antecipado aos sistemas desenvolvidos pelo TSE a

partir de 12 meses antes do primeiro turno, até a etapa de compilação, em ambiente específico e sob supervisão do Tribunal (Brasil, 2021, arts. 9º e 10). Para as Eleições 2026, os códigos-fonte foram disponibilizados em outubro de 2025. As inspeções permaneceram disponíveis ao longo do ciclo pré-eleitoral, antes da Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração dos Sistemas Eleitorais. A norma contempla diversas categorias de entidades fiscalizadoras, entre elas partidos políticos e federações, Ministério Público, Defensoria Pública, Congresso Nacional, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Sociedade Brasileira de Computação, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, entidades privadas sem fins lucrativos credenciadas e departamentos de tecnologia da informação de universidades credenciadas (Brasil, 2021, art. 9º, § 1º). Essa estrutura tem importância democrática porque permite que a confiança no sistema não dependa exclusivamente de uma relação vertical entre eleitor e autoridade eleitoral. A possibilidade de inspeção por terceiros introduz uma dimensão de confiança verificável. Não se trata de afirmar que qualquer cidadão individualmente consiga compreender todos os componentes do sistema. Trata-se de reconhecer que instituições qualificadas podem acessar os sistemas em condições regulamentadas, examinar seu funcionamento, formular questionamentos e acompanhar o processo. Em 2026, por exemplo, diferentes instituições realizaram inspeções nos códigos-fonte, incluindo o Senado Federal e outras entidades. O Ministério Público Federal também iniciou inspeção dos códigos destinados às eleições daquele ano.

5.2 O TESTE PÚBLICO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA CONTÍNUA

O Teste Público de Segurança dos Sistemas Eleitorais (TPS) constitui outro elemento central da arquitetura de segurança. A iniciativa foi realizada pela primeira vez em 2009 e passou a integrar uma política permanente de avaliação externa dos sistemas. Até 2025, o TSE realizou oito edições do teste, promovendo a participação de pesquisadores e especialistas na tentativa de identificar vulnerabilidades. A característica mais importante do TPS está justamente em sua lógica. Seu objetivo não deve ser interpretado como uma tentativa de provar que um sistema tecnológico é absolutamente invulnerável. Sistemas complexos não podem ser tratados dessa maneira. O teste procura criar condições para que pesquisadores tentem encontrar fragilidades. A existência de um achado, portanto, não representa automaticamente uma fraude eleitoral. Um achado técnico constitui uma informação sobre uma vulnerabilidade ou comportamento que precisa ser analisado, reproduzido, classificado e, quando pertinente, corrigido. O próprio TSE descreve o TPS como instrumento de fortalecimento da confiabilidade, transparência e segurança e registra que a identificação de falhas permite aperfeiçoar os sistemas (Brasil, 2025c). A edição de 2025, destinada às Eleições 2026, constituiu a oitava edição do procedimento. O teste ocorreu em dezembro de 2025, após a abertura dos códigos-fonte no âmbito do Ciclo de Transparência das Eleições 2026 (Brasil, 2025a). A importância do mecanismo pode ser resumida na seguinte lógica: testar, identificar, analisar, corrigir e testar novamente. Essa lógica aproxima a segurança eleitoral das práticas contemporâneas de segurança de sistemas críticos.

5.3 O QUE AS EDIÇÕES DO TESTE PÚBLICO DE SEGURANÇA REVELARAM

A afirmação de que o Teste Público de Segurança constitui instrumento de melhoria contínua ganha envergadura quando confrontada com seus resultados concretos. Em 2012, uma equipe de pesquisadores independentes demonstrou que o mecanismo de

embaralhamento do Registro Digital do Voto podia ser revertido a partir de produtos públicos da própria eleição, permitindo recompor a ordem cronológica dos votos de uma seção e, com isso, comprometer o sigilo do sufrágio. Em 2017, a mesma linha de investigação obteve execução de código arbitrário no equipamento a partir da adulteração da mídia de carga (Aranha et al., 2013; Marcacini; Barreto Junior, 2019, p. 136-139).

Esses achados não desmentem a tese aqui sustentada. Ao contrário, confirmam-na. Um sistema que jamais produzisse achados seria ou perfeito (hipótese que a engenharia de sistemas críticos não admite) ou submetido a testes incapazes de encontrar o que existe. A relevância dos episódios de 2012 e 2017 reside em outro ponto: eles desvelam que a verificabilidade se torna efetiva quando o exame é conduzido por terceiros com autonomia metodológica, tempo suficiente e liberdade de publicação. As correções que se seguiram a cada edição integram, nessa quadra, o próprio ciclo descrito acima.

6 VERIFICAÇÃO DOS SISTEMAS ANTES DA VOTAÇÃO

A auditoria ocorre também durante a preparação das urnas. A regulamentação prevê procedimentos de verificação da integridade e autenticidade dos sistemas instalados, inclusive mediante ferramentas desenvolvidas pelo TSE ou pelas próprias entidades fiscalizadoras. Entre os instrumentos previstos estão o AVPART, destinado à verificação da autenticidade dos programas da urna, e o VPP - Verificação Pré/Pós-Eleição, além de programas de verificação desenvolvidos por entidades fiscalizadoras (Brasil, 2021, arts. 4º, I e IV, 38 e 39). A Resolução estabelece ainda que as entidades fiscalizadoras podem acompanhar procedimentos de verificação e formular questionamentos. Esse modelo é importante porque estabelece uma conexão entre três momentos: 1. o sistema examinado durante o desenvolvimento; 2. o sistema compilado, assinado e lacrado; 3. o sistema efetivamente instalado na urna. A finalidade é reduzir o espaço entre aquilo que foi fiscalizado e aquilo que efetivamente será utilizado.

7 AUDITORIA NO DIA DA VOTAÇÃO

7.1 TESTE DE AUTENTICIDADE E TESTE DE INTEGRIDADE

No dia da eleição, a auditoria alcança as próprias urnas que estão ou poderiam estar relacionadas ao processo de votação. O Teste de Autenticidade dos Sistemas Eleitorais tem por finalidade verificar a integridade e a autenticidade dos programas instalados na urna eletrônica. A regulamentação prevê exame dos procedimentos de verificação e conferência dos lacres antes do início da votação (Brasil, 2021, arts. 75 a 80). O Teste de Integridade, por sua vez, constitui uma simulação controlada da votação. Urnas são submetidas a procedimentos nos quais votos conhecidos são inseridos e posteriormente comparados com o resultado produzido pelo equipamento. A Resolução estabelece expressamente a conferência do resultado apresentado pela urna com os votos realizados durante o teste (Brasil, 2021, arts. 61 a 73). A lógica é simples, embora o sistema tecnológico seja complexo: voto conhecido, digitação na urna, apuração pela urna e comparação com o resultado conhecido. Se o resultado produzido pela urna não corresponder aos votos efetivamente inseridos, haverá uma inconsistência que deverá ser investigada.do pela urna não corresponder aos votos efetivamente inseridos, haverá uma inconsistência que deverá ser investigada.

7.2 OS LIMITES DO TESTE DE INTEGRIDADE

O raciocínio subjacente ao Teste de Integridade (voto conhecido, digitação, apuração e

comparação) é sólido, mas possui um pressuposto que precisa ser explicitado: o de que o equipamento testado não sabe que está sendo testado. A literatura de segurança computacional analisa precisamente esse pressuposto. Um programa malicioso implantado por adversário interno pode ser dotado de condições de disparo baseadas em data, horário, cadência de digitação ou ausência de habilitação de eleitores, comportando-se de modo íntegro sempre que identificar ambiente de auditoria e desviando-se apenas na seção real. Sob essa hipótese, para Marcacini e Barreto Junior (2019), a votação paralela não prova a integridade do *software*: prova a integridade do software quando observado.

Contudo, os pressupostos apontados pelos pesquisadores merecem ressalva. O fundamento central da crítica é o de que o teste de integridade é realizado em condições tão específicas que seria facilmente contornado por invasores internos. Afirmam, por exemplo, que o tempo entre a votação de eleitores no teste de integridade é "irreal, pois cada voto simulado precisa ser gravado em vídeo, ser inserido em um segundo computador [...], de modo que se passam vários minutos entre um voto e seu subsequente" (Marcacini; Barreto Junior, 2019, p. 129-130). Essa demora, para os autores, permitiria ao software malicioso identificar que aquela determinada urna estaria passando pelo teste de integridade, pois "em condições reais, três ou quatro eleitores teriam usado a urna eletrônica em um intervalo desses" (Marcacini; Barreto Junior, 2019, p. 130). A premissa, contudo, não se sustenta. As características das seções eleitorais variam de modo acentuado em razão da dimensão continental do eleitorado brasileiro. Nesse sentido, a votação constante com poucos segundos entre eleitores pode ser característica de algumas seções eleitorais, mas não constitui regra geral. Além disso, o volume de eleitores de cada seção interfere nesse fluxo, assim como a própria afluência do eleitorado, que se dá de forma não uniforme ao longo do dia, embora concentrada no período da manhã. Por certo, aperfeiçoamentos no procedimento podem reforçar as barreiras e mitigar esse tipo de vulnerabilidade.

Registrar esse limite não equivale a sustentar que ele tenha sido explorado. Vale a distinção assentada na seção 11.3 entre possibilidade teórica, vulnerabilidade concreta e exploração efetiva. Vale, porém, para compreender por que o Teste de Integridade com Biometria, examinado a seguir, representa avanço qualitativo e não mero refinamento procedimental: ao introduzir eleitores reais e habilitação biométrica, a simulação aproxima-se das condições da seção autêntica e estreita a margem de discriminação entre ambiente de teste e ambiente de votação. Estreita, sem eliminar. É essa constatação que conduz ao debate sobre independência de *software*.

7.3 O TESTE DE INTEGRIDADE COM BIOMETRIA

Uma evolução recente da arquitetura de auditoria foi a utilização do Teste de Integridade com Biometria, implementado nas eleições de 2022 e incorporado à regulamentação para as Eleições 2026. A Resolução TSE n. 23.758/2026 inseriu um conjunto específico de dispositivos na Resolução n. 23.673/2021 para disciplinar o procedimento. A norma estabelece, entre outros pontos, a participação de eleitoras e eleitores voluntários, a utilização da biometria para habilitação (Brasil, 2026c), o registro da presença e procedimentos específicos de documentação e acompanhamento (Brasil, 2026b). A inovação possui relevância porque responde a uma questão recorrente no debate público: a diferença entre uma simulação realizada sem eleitores e uma simulação que incorpora a etapa de habilitação biométrica. A existência da biometria no teste não substitui as demais camadas de auditoria. Ela acrescenta uma modalidade de verificação. A regulamentação também estabelece limites para o fornecimento de determinados arquivos produzidos pelas urnas submetidas ao teste e disciplina a documentação do procedimento, evidenciando que a auditabilidade deve coexistir com proteção de informações e preservação do sigilo eleitoral (Brasil, 2026b).

8 REGISTROS DA VOTAÇÃO E AUDITORIA APÓS A TOTALIZAÇÃO

8.1 ZERÉSIMA, BOLETIM DE URNA E REGISTRO DIGITAL DO VOTO

A auditabilidade não se limita aos testes realizados pela Justiça Eleitoral. A própria votação produz documentos e registros que permitem conferência. A zerésima é emitida antes do início da votação e permite demonstrar a situação inicial da urna (Brasil, 2021, art. 67). Ao final da votação, é produzido o Boletim de Urna, documento que apresenta os resultados daquela seção eleitoral. O Boletim de Urna possui importância especial porque permite comparar o resultado produzido localmente com o resultado posteriormente divulgado na totalização. O TSE informa que o BU contém dados como identificação do município, zona, local, seção, votos por partido e candidato, votos em brancos e nulos, além de elementos de validação. O documento contém QR Code e suas vias são destinadas a diferentes formas de conferência e fiscalização (Brasil, 2024a). O QR Code amplia a possibilidade de conferência porque permite a leitura digital do conteúdo do BU. A documentação técnica do TSE também disponibiliza especificações relacionadas aos arquivos de BU, RDV, assinaturas digitais e logs, bem como informações para leitura e verificação desses arquivos (Brasil, 2022). O Registro Digital do Voto constitui outro mecanismo relevante. Introduzido em 2004, o RDV registra os votos de forma embaralhada e separada por cargo, preservando o sigilo da escolha individual enquanto permite procedimentos de verificação e auditoria (Brasil, 2025b). A combinação entre zerésima, BU, QR Code, RDV, assinaturas digitais, *hashes* e *logs* forma uma rede de registros que permite confrontar diferentes etapas do processo.

8.2 AUDITORIA APÓS A VOTAÇÃO E A TOTALIZAÇÃO

A auditabilidade continua após o encerramento da votação. A Resolução TSE n. 23.673/2021 prevê a verificação de relatórios e cópias de arquivos dos sistemas e a verificação da correção da contabilização dos votos por meio da comparação com os Boletins de Urna impressos (BRASIL, 2021, art. 5º, VIII, 'b' e arts. 51 e 52). Também existe previsão de preservação da integridade dos arquivos de log relacionados ao envio, recebimento e processamento dos Boletins de Urna (Brasil, 2021, art. 83). Essa característica é importante para compreender o sistema como um processo completo. Não basta analisar apenas a urna. É necessário considerar: preparação, votação, encerramento, geração do BU, transmissão, recebimento, totalização, conferência. A segurança do processo eleitoral deve acompanhar todo esse fluxo. A possibilidade de confrontar o resultado local produzido pelo BU com o resultado posteriormente disponibilizado constitui uma das principais características de verificabilidade do modelo.

9 MATRIZ DE AUDITABILIDADE E TIPOLOGIA DOS MECANISMOS DE VERIFICAÇÃO

A partir da documentação analisada, pode-se propor uma matriz para representar as diferentes etapas da auditabilidade:

Quadro 2 – Matriz de auditabilidade do sistema eletrônico de votação

Momento	Mecanismo	Principal objeto de verificação
Desenvolvimento	Inspeção do código-fonte	Lógica e funcionamento dos sistemas
	Acompanhamento por entidades fiscalizadoras	Processo de especificação e desenvolvimento

Pré-eleição	Teste Público de Segurança	Vulnerabilidades e resiliência
Compilação	*Hash*	Integridade
	Assinatura digital	Autenticidade
Lacração	Mídias e lacres	Preservação dos sistemas
Preparação	AVPART	Autenticidade dos programas
	VPP	Verificações pré e pós-eleição
	Tabelas de correspondência	Associação entre seção e urna
Dia da eleição	Teste de Autenticidade	Integridade e autenticidade dos programas
	Zerésima (no início da votação)	Situação inicial da urna
	Teste de Integridade	Correspondência entre votos conhecidos e resultado
	Teste com Biometria	Funcionamento da urna com habilitação biométrica
	Boletim de Urna (no fim da votação)	Resultado da seção
	QR Code (no fim da votação)	Conferência digital do Boletim de Urna
Pós-eleição	RDV	Registro digital dos votos
	Logs	Rastreabilidade de eventos e operações
Totalização	Comparação BU/resultado	Correspondência entre o resultado local e totalização

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL (2021).

Essa matriz permite visualizar uma característica central do modelo brasileiro: não existe uma única auditoria da urna eletrônica. Existe uma cadeia de procedimentos de fiscalização distribuídos por diferentes fases do processo.

A matriz autoriza, ainda, um segundo movimento analítico. Os mecanismos nela arrolados não possuem todos a mesma natureza, e a distinção importa para delimitar o que cada um efetivamente demonstra.

Um primeiro conjunto verifica a autenticidade do programa. O resumo digital, a assinatura digital, a lacração, o AVPART e o Teste de Autenticidade atestam que o executável em uso corresponde àquele que foi inspecionado, compilado e lacrado. Demonstram identidade entre o programa fiscalizado e o programa instalado, o que é condição necessária de toda a cadeia subsequente.

Um segundo conjunto opera verificação intrassistêmica. A zerésima, o boletim de urna, o QR Code, o Registro Digital do Voto, os *logs* e o cotejo entre boletim e totalização confrontam registros gerados pelo próprio sistema. Sua contribuição é substancial e com frequência subestimada: fecham a superfície de ataque relativa à transmissão e à totalização, etapas em que historicamente se concentraram as fraudes do período das cédulas de papel. A asserção que autorizam é de consistência entre registros.

Um terceiro conjunto introduz elemento externo ao sistema. O Teste de Integridade compara o resultado apurado com votos conhecidos fora do equipamento, registrados em vídeo e em computador apartado; a inspeção do código-fonte e o Teste Público de Segurança submetem o artefato a exame conduzido por terceiros qualificados. São os mecanismos de

maior alcance demonstrativo e operam, no caso do Teste de Integridade, por amostragem.

A tipologia não estabelece hierarquia de importância. Mecanismos das três categorias são necessários, e a arquitetura extrai sua força precisamente da combinação entre eles: a verificação intrassistêmica só é significativa porque precedida da verificação de autenticidade, e esta só é significativa porque o artefato autenticado foi submetido a exame externo. O que a tipologia permite é enunciar com exatidão o que cada camada demonstra, de modo que a soma dos mecanismos não seja tomada por garantia de natureza diversa daquela que cada um deles produz.

10 DA SEGURANÇA À CONFIANÇA VERIFICÁVEL

A evolução descrita permite propor uma mudança conceitual na compreensão da confiança eleitoral. Em uma concepção tradicional, a confiança poderia ser representada como uma relação vertical: a instituição afirma que o processo é seguro e a sociedade confia. No modelo contemporâneo de auditabilidade, a relação pode ser representada de outra forma: a segurança técnica abre possibilidade de fiscalização, que produz evidências, as quais admitem verificação por terceiros e, só então, sustentam a confiança. Não se trata de eliminar a confiança institucional. A Justiça Eleitoral continua exercendo função central na organização das eleições. A diferença está em permitir que a confiança seja apoiada por mecanismos verificáveis. Essa mudança é especialmente relevante para sistemas tecnológicos complexos. A sociedade não precisa compreender integralmente o funcionamento de cada componente criptográfico para reconhecer que existem mecanismos de verificação. Da mesma forma, um cidadão não precisa ser especialista em tecnologia para compreender que o resultado de uma seção pode ser registrado no Boletim de Urna e posteriormente comparado com o resultado da totalização. A legitimidade democrática é fortalecida quando o cidadão dispõe de meios para conferir, direta ou indiretamente, evidências produzidas pelo próprio processo eleitoral.

11 COMPLEXIDADE, COMUNICABILIDADE E DESINFORMAÇÃO

11.1 O PARADOXO DA SEGURANÇA: MAIS TECNOLOGIA, MAIS COMPLEXIDADE

Existe, contudo, um problema fundamental. A evolução tecnológica aumenta a segurança, mas também aumenta a complexidade. Conceitos como criptografia assimétrica, assinatura digital, *hash*, cadeia de confiança, compilação, autenticação de *software*, *logs* e mecanismos de verificação não são intuitivos para grande parte da população. Surge, assim, um paradoxo: a segurança pode ser tecnicamente verificável e, simultaneamente, socialmente pouco compreendida. Essa diferença ajuda a explicar por que a existência de mecanismos de auditoria não elimina automaticamente questionamentos sobre o sistema. Uma instituição pode demonstrar tecnicamente determinado procedimento e, ainda assim, encontrar dificuldades para convencer grupos que já não reconhecem aquela instituição como fonte legítima de informação. A questão deixa de ser exclusivamente tecnológica. Torna-se comunicacional e política.

11.2 A DIMENSÃO INTERACIONAL DO PARADOXO

O paradoxo não se esgota no plano do discurso. Ele se materializa no ponto exato em que o sistema encontra o eleitor: a interface. A área de Interação Humano-Computador oferece, nessa ordem de ideias, um arcabouço teórico que o debate jurídico-eleitoral brasileiro ainda não incorporou de modo sistemático, embora a preocupação não seja nova entre nós, con-

forme apontam Edoardo Leitão Nogueira e Ingrid Teixeira Monteiro (2025) ao assinalarem os estudos de ergonomia cognitiva conduzidos por Cybis e Michel no final da década de 1990, que já analisavam a adequação do equipamento ao repertório do eleitor.

Em investigação sobre o modelo UE2022, conduzida com o Método de Inspeção Semiótica e o Método de Avaliação da Comunicabilidade, ambos oriundos da Engenharia Semiótica, os autores identificaram atritos de interface e rupturas comunicativas capazes de induzir erro de votação e de alimentar desconfiança subjetiva no instante mesmo do exercício do sufrágio. Um exemplo é ilustrativo: o eleitor que digita número inexistente com o propósito deliberado de anular o voto recebe a mensagem de teor culpabilizante "NÚMERO ERRADO", que atribui falha a quem exerceu escolha legítima. O desconforto cognitivo produzido não decorre de defeito de segurança, mas de decisão de projeto comunicacional.

As propostas de redesenho sistematizadas naquele estudo têm baixo custo e alto retorno em legitimidade percebida: barra de progresso que situe o eleitor na sequência de cargos, retorno sonoro diferenciado em todas as teclas e permanência do intérprete de Libras nas telas críticas. Nenhuma delas altera a arquitetura de segurança descrita nas seções 4 a 9. Todas alteram a experiência a partir da qual o eleitor formará seu juízo sobre o sistema.

Espraia-se daí uma consequência para a agenda comunicacional referida ao final deste estudo. Ela não se resume à divulgação institucional de mecanismos já existentes. Começa no desenho da interface, porque é ali (e não no sítio eletrônico do Tribunal) que a maioria absoluta dos eleitores efetivamente interage com o sistema eletrônico de votação.

11.3 DESINFORMAÇÃO, CONTESTAÇÃO ELEITORAL E AMBIENTE DIGITAL

Quanto mais sofisticada é a arquitetura técnica de segurança, maior pode ser a dificuldade de traduzi-la em uma linguagem socialmente compreensível. A expansão das plataformas digitais modificou profundamente a circulação de informações eleitorais. Pesquisas empíricas identificaram conteúdos de contestação eleitoral disseminados em diferentes plataformas, incluindo Facebook, Twitter e YouTube, com presença de argumentos conspiratórios e questionamentos sobre a segurança e a transparência das eleições (Dourado; Almeida; Piaia, 2024). A literatura recente também demonstra que a desinformação eleitoral passou a constituir objeto relevante de investigação acadêmica no Brasil, especialmente após as eleições de 2018, 2020 e 2022 (Alencar; Jesus-Silva; Teixeira, 2025). O fenômeno apresenta uma característica particularmente importante para o debate sobre a urna eletrônica. A contestação nem sempre se estrutura em torno de uma demonstração empírica de fraude. Em determinadas situações, a narrativa desloca a discussão para a possibilidade abstrata de que uma fraude poderia ocorrer. Essa diferença é fundamental. Há uma distinção entre: a) possibilidade teórica de uma vulnerabilidade; b) existência concreta de uma vulnerabilidade; c) possibilidade prática de exploração; d) capacidade de alteração do resultado; e) evidência de que a vulnerabilidade foi efetivamente explorada. A confusão entre essas categorias pode transformar uma possibilidade hipotética em uma afirmação factual de fraude. Em sistemas complexos, a pergunta cientificamente adequada não é se existe alguma possibilidade teórica de falha, mas quais riscos existem, quais barreiras foram construídas, quais mecanismos permitem detectar problemas e quais evidências existem sobre eventual exploração.

11.4 A DESINFORMAÇÃO E A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

Um dos desafios contemporâneos consiste na mudança da natureza da contestação. Em vez de apresentar evidências de que uma fraude ocorreu, determinadas narrativas podem partir da afirmação de que o sistema precisa provar ser absolutamente impossível de fraudar. Essa exigência é problemática do ponto de vista epistemológico. Nenhum sistema

tecnológico complexo pode ser apresentado como absolutamente imune a qualquer hipótese teórica de ataque. A segurança é uma questão de risco, controles, barreiras, detecção, resposta e capacidade de recuperação. Por isso, uma discussão racional sobre o sistema eletrônico de votação deve considerar evidências concretas e procedimentos verificáveis. A distinção entre vulnerabilidade, exploração e fraude efetiva é, portanto, essencial para qualificar o debate público.

12 VOTO IMPRESSO, INDEPENDÊNCIA DE SOFTWARE E VERIFICABILIDADE FIM A FIM

12.1 O COMPROVANTE IMPRESSO DE VOTAÇÃO: UMA HIPÓTESE E SEUS CUSTOS TÉCNICOS

A inversão do ônus da prova examinada na seção anterior encontrou tradução legislativa recorrente na proposta de comprovante impresso conferível pelo eleitor. A trajetória normativa é conhecida: o art. 59-A da Lei n. 9.504/1997, incluído pela Lei n. 13.165/2015, teve a eficácia suspensa por medida cautelar em 06.06.2018 e foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de mérito da ADI 5889, concluído em setembro de 2020, por risco ao sigilo e à liberdade do voto. Em agosto de 2021, proposta de emenda constitucional com objeto equivalente não alcançou, na Câmara dos Deputados, o quórum de três quintos. A literatura de comunicação política demonstra que o tema operou menos como controvérsia técnica e mais como significante de desconfiança eleitoral mobilizado no debate parlamentar e nas redes (Oliveira, 2023; 2025).

Convém, ainda assim, verticalizar o exame técnico, que não se resume ao custo orçamentário. São quatro as ordens de limitação apontadas por Larissa Fontenelle Barbosa (2025).

A primeira é um paradoxo de dependência. Confiar na cédula impressa exige confiar que a urna a imprimiu fielmente. A auditoria continua, portanto, dependente do mesmo *software* cuja integridade se pretendia dispensar. O papel desloca o problema; não o elimina.

A segunda é a reconciliação. Havendo divergência entre o resultado eletrônico e a contagem das cédulas, uma das duas fontes há de prevalecer. Se prevalecer o registro digital, a impressão é ineficaz. Se prevalecer o papel, abre-se janela para fraude de varejo: subtração ou inserção de cédulas em seções determinadas, com potencial de anular urnas em locais selecionados por critério político. A regra de precedência precisa ser definida *ex ante* e, em qualquer das hipóteses, produz efeito indesejado.

A terceira é o sigilo. Falhas mecânicas de impressão e atolamento de papel térmico expõem a escolha do eleitor: precisamente a ratio *decidendi* acolhida na ADI 5889.

A quarta é a judicialização. A duplicidade de registros multiplica hipóteses de impugnação e tende a prolongar a proclamação de resultados apertados, com custo direto para a estabilidade do ciclo eleitoral. Trata-se de experiência já vivida, por exemplo, pelos Estados Unidos da América, onde a controvérsia sobre recontagem de votos na eleição na Flórida, nas eleições presidenciais de 2000, foi levada à Suprema Corte1.

Nada disso significa que a demanda por verificação independente seja ilegítima. Ela é, ao contrário, tecnicamente pertinente, e a subseção seguinte examina os caminhos que a literatura especializada oferece para atendê-la. O que a análise afasta é a equação direta entre papel e confiabilidade.

12.2 VERIFICABILIDADE FIM A FIM E OS LIMITES DO *BLOCKCHAIN*

O debate público brasileiro consolidou-se em torno de um binômio redutor: registro puramente digital ou comprovante impresso. A literatura internacional trabalha com uma latitude bem mais ampla.

A via mais desenvolvida é a verificabilidade fim a fim (*end-to-end verifiability*), que emprega criptografia homomórfica e comprovantes cifrados para permitir que o eleitor confira se seu voto foi registrado e computado, sem revelar em quem votou e sem poder demonstrar a terceiros o conteúdo da escolha (propriedade essencial contra coação e compra de votos). O sistema STAR-Vote, concebido por pesquisadores e pela administração eleitoral do condado de Travis, no Texas, é um dos desenhos acadêmicos de maior circulação (Bell *et al*., 2013). Registre-se, contra leituras apressadas, que o STAR-Vote não dispensa o papel: combina interface de registro direto, trilha física e auditoria de risco limitado. Não se trata, pois, de alternativa ao voto impresso, mas de arquitetura em que o papel cumpre função estatisticamente definida.

Outrossim, propostas de votação sobre *blockchain* ganharam circulação no Brasil sob a promessa de descentralizar o registro e dispensar a confiança em qualquer autoridade central. Uma das avaliações técnicas de maior circulação é restritiva: pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* demonstram que o *blockchain* não resolve nenhuma das vulnerabilidades estruturais do voto remoto e agrega outras. Coação doméstica e compra de voto permanecem intactas fora do ambiente controlado da seção; o dispositivo do eleitor continua exposto a comprometimento anterior ao registro na cadeia; a perda ou o furto de chaves privadas produz desabilitação ou personificação indetectáveis; e falhas de escala assumem, nesse arranjo, dimensão nacional (PARK *et al*., 2021).

Há, por fim, uma advertência que reconduz ao paradoxo examinado na seção 11. Nenhum desses desenhos produz confiança social por si. A verificabilidade matemática que o eleitor não compreende, não exerce e não sabe que existe permanece, do ponto de vista da legitimidade, indistinguível da confiança vertical que se pretendia substituir. O ganho criptográfico não dispensa o trabalho comunicacional; torna-o mais exigente.

12.3 UMA DIVERGÊNCIA DE AVALIAÇÃO

Convém registrar, ao fim desta seção, que a suficiência dos mecanismos atualmente disponíveis constitui objeto de divergência. Parcela da produção em segurança computacional sustenta que apenas arranjos dotados de independência de *software* ofereceriam garantia estrutural quanto à correspondência entre o resultado apurado e a vontade manifestada, razão pela qual Appel, DeMillo e Stark (2020) defendem o registro conferível pelo eleitor associado a auditoria de risco limitado, e não a simples impressão do voto depositada em urna de lona.

O presente estudo adota posição diversa. Entende que o conjunto de barreiras, registros e procedimentos descritos nas seções 4 a 9, operando de modo articulado e distribuído ao longo de todo o ciclo eleitoral, produz patamar de verificabilidade suficiente para sustentar a legitimidade do resultado, sem prejuízo do aperfeiçoamento contínuo que a própria arquitetura comporta e que sua trajetória de três décadas documenta.

A divergência é de avaliação, não de descrição. Há convergência quanto aos mecanismos existentes e quanto ao que cada um demonstra, nos termos da tipologia proposta na seção 10; o dissenso recai sobre o patamar de garantia que deles decorre e sobre o que se deve exigir de um sistema eleitoral em democracia de dimensões continentais. Explicitar o ponto exato do desacordo afigura-se preferível a dissimulá-lo, e a isso se presta o registro ora consignado.

13 AUDITABILIDADE E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

A legitimidade democrática não decorre exclusivamente da vitória eleitoral. Ela depende também da percepção de que a competição ocorreu segundo regras previamente conhecidas, que os votos foram contabilizados de maneira íntegra e que os resultados podem ser submetidos a mecanismos de fiscalização. Por essa razão, segurança e auditabilidade possuem dimensão política. Um sistema tecnicamente seguro, mas inacessível à fiscalização, poderia enfrentar problemas de legitimidade. Da mesma forma, um sistema amplamente auditável pode enfrentar uma crise de confiança caso suas evidências sejam desconhecidas, mal compreendidas ou deliberadamente descontextualizadas. A legitimidade exige, portanto, uma combinação de: integridade técnica + fiscalização + transparência + comunicação + confiança institucional. A experiência brasileira demonstra que a auditoria não é uma atividade concentrada em determinado momento. Ela começa antes da eleição, com a especificação e inspeção dos sistemas; passa pelo Teste Público de Segurança; continua na compilação, assinatura digital e lacração; prossegue na preparação das urnas; alcança o dia da votação, com os Testes de Autenticidade e Integridade; e continua depois da votação, com a conferência dos boletins, registros e resultados. É essa continuidade que permite caracterizar o sistema como uma arquitetura de auditabilidade.

Uma contribuição possível desta análise consiste em compreender a segurança eleitoral não como atributo isolado da urna, mas como resultado da interação entre diferentes mecanismos, distribuídos pelas três categorias delineadas na seção 9. Esse conjunto não elimina o risco tecnológico. O que ele faz é distribuir o risco, ampliar as possibilidades de detecção e multiplicar as oportunidades de fiscalização, característica que aproxima a segurança eleitoral da estabilidade democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao completar três décadas, o sistema eletrônico de votação brasileiro apresenta uma arquitetura de segurança significativamente mais complexa do que aquela existente na primeira geração da urna eletrônica. A evolução ocorreu em diferentes dimensões: *hardware*, *software*, criptografia, autenticação, biometria, fiscalização, auditoria, transparência e produção de evidências. O desenvolvimento dos mecanismos de segurança foi acompanhado por uma progressiva institucionalização da auditabilidade. O código-fonte passou a ser disponibilizado para fiscalização; entidades externas passaram a participar do processo; testes públicos passaram a procurar vulnerabilidades; sistemas passaram a ser assinados e lacrados; urnas passaram a ser submetidas a testes de integridade e autenticidade; e documentos como a zerésima, o Boletim de Urna e o Registro Digital do Voto passaram a produzir elementos adicionais de conferência. A principal conclusão deste estudo é que o sistema eletrônico de votação brasileiro não deve ser compreendido apenas como uma tecnologia destinada à coleta e contabilização de votos. Ele constitui uma arquitetura institucional de segurança, fiscalização e verificabilidade. Essa conclusão permite estabelecer uma distinção importante entre segurança e confiança. A segurança pode ser construída por mecanismos técnicos. A auditoria pode produzir evidências. A transparência pode permitir acesso e fiscalização. Entretanto, a confiança social depende também da capacidade de essas evidências serem compreendidas e reconhecidas. É nesse ponto que se encontra o principal desafio para as próximas décadas. A desinformação digital pode não depender da demonstração de uma fraude concreta. Em determinadas circunstâncias, sua eficácia política está relacionada à produção permanente de dúvida sobre a possibilidade de fraude. A resposta institucional, portanto, não pode limitar-se à afirmação de que o sistema é seguro. É necessário demonstrar como a segurança é construída, quais mecanismos podem ser fiscalizados, quais evidências são produzidas e como terceiros podem verificar os resultados. A experiência dos 30 anos do sistema eletrônico de votação brasileiro indica, assim, uma transição da confian-

ça baseada predominantemente na autoridade institucional para uma confiança apoiada na verificabilidade. Essa transformação não significa que a confiança institucional perdeu importância. Ao contrário, instituições eleitorais independentes permanecem indispensáveis. O que se modifica é a natureza da relação entre instituição e sociedade: a autoridade passa a ser acompanhada por mecanismos de fiscalização e produção de evidências. Nesse sentido, a auditabilidade constitui uma ponte entre a segurança tecnológica e a legitimidade democrática. Reconhecer limites não é enfraquecer o sistema. É condição do próprio discurso de verificabilidade. Uma instituição que apresenta seus mecanismos como imunes a qualquer objeção adota, no plano retórico, a mesma estrutura de autoridade que a arquitetura de auditabilidade veio superar. A preservação dessa legitimidade para as próximas décadas dependerá, portanto, de duas agendas complementares. A primeira é tecnológica: continuar aperfeiçoando *hardware*, *software*, criptografia, testes e mecanismos de auditoria. A segunda é comunicacional: tornar esses mecanismos compreensíveis, acessíveis e verificáveis pela sociedade. A democracia não depende apenas de que o processo eleitoral seja seguro. Depende também de que a sociedade consiga reconhecer as razões pelas quais pode confiar em sua integridade.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Marta Thaís; JESUS-SILVA, Thiago Henrique de; TEIXEIRA, Juliana Fernandes. Desinformação na comunicação: a Rede Nacional de Combate à Desinformação. Intercom – **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 48, e2025111, 2025. DOI: 10.1590/1809-58442025111pt. Disponível em: https://www.revistas.intercom.org.br/index.php/revistaintercom/article/view/5071. Acesso em: 20 out. 2026.

APPEL, Andrew W.; DeMILLO, Richard A.; STARK, Philip B. Ballot-marking devices cannot ensure the will of the voters. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 19, n. 3, p. 432-450, 2020. DOI: 10.1089/elj.2019.0619.

ARANHA, Diego F.; KARAM, Marcelo Monte; MIRANDA, André de; SCAREL, Felipe. **Vulnerabilidades no software da urna eletrônica brasileira**. Brasília, DF: [s. n.], 2013. Disponível em: https://archive.org/details/vulnerabilidades_urna_eletronica_brasileira. Acesso em: 20 out. 2026.

BARBOSA, Larissa Fontenelle de Mendonça. O voto impresso no Brasil: limitações técnicas e práticas. **Justiça Eleitoral em Debate**, v. 15, n. 2, 2025. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/view/211. Acesso em: 8 set. 2026.

BELL, Susan et al. STAR-Vote: a secure, transparent, auditable, and reliable voting system. **USENIX Journal of Election Technology and Systems (JETS)**, v. 1, n. 1, p. 18-37, ago. 2013.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5889/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 14 set. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 238, 28 set. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346547. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Auditoria: entenda o que é e como conduzir**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.].

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Códigos-fonte: do Ciclo de Transparência ao Teste Público da Urna**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2025a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça a evolução da urna eletrônica: de 1996 a 2024**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2025b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça as principais etapas de transparência e segurança da urna no dia da eleição**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2024a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Documentação técnica do software da urna eletrônica - Eleições 2022**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.673**, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-673-14-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.758**, de 2 de março de 2026. Altera a Resolução n. 23.673, de 14 de dezembro de 2021, que dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2026b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-758-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.759**, de 2 de março de 2026. Dispõe sobre a participação das eleitoras e dos eleitores no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2026c. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-759-de-26-de-fevereiro-de-2026. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Teste Público de Segurança dos Sistemas Eleitorais**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2025c.

DOURADO, Tatiana; ALMEIDA, Sabrina; PIAIA, Victor. Fraude nas urnas e contestação eleitoral no Brasil: análise multiplataforma de atores políticos, viés conspiratório e moderação de conteúdo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 30, 2024.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa; BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Aspectos jurídicos, políticos e técnicos sobre sistemas eletrônicos de votação e a urna eletrônica. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 118, p. 97-149, jan./jun. 2019.

NOGUEIRA, Edoardo Leitão; MONTEIRO, Ingrid Teixeira. Uma avaliação da comunicabilidade da Urna Eletrônica brasileira. In: **XXIV Simpósio Brasileiro sobre Fatores Humanos em Sistemas Computacionais (IHC 2025)**, Belo Horizonte, Minas Gerais. Trilha: ideias inovadoras e resultados Emergentes.

OLIVEIRA, Ana Carolina Nunes de. Democracia, populismo e discurso do voto impresso no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 2023.

OLIVEIRA, Ana Carolina Nunes de. A PEC do voto impresso nos discursos parlamentares e nas redes sociais: comunicação política e desconfiança eleitoral. **Opinião Pública**, 2025.

PARK, Sunoo; SPECTER, Michael; NARULA, Neha; RIVEST, Ronald L. Going from bad to worse: from Internet voting to blockchain voting. **Journal of Cybersecurity**, v. 7, n. 1, tyaa025, 2021.

RIVEST, Ronald L. On the notion of “software independence” in voting systems. **Philosophical Transactions of the Royal Society A**, v. 366, n. 1881, p. 3759-3767, 2008. DOI: 10.1098/rsta.2008.0149.

LIBERDADE DO VOTO E INFORMATIZAÇÃO ELEITORAL À LUZ DE VICTOR NUNES LEAL

WAGNER LEANDRO RABELLO JUNIOR

Sobre o autor:

Wagner Leandro Rabello Junior: Advogado eleitoralista e Procurador Municipal efetivo de Nilópolis/RJ. Bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) e em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Especialista em Direito Eleitoral, Direito Administrativo e Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Possui vinte anos de experiência na área eleitoral, sendo dez como servidor efetivo da Justiça Eleitoral e dez na advocacia. Seus interesses de pesquisa abrangem instituições políticas, organização partidária, financiamento eleitoral e condições de participação e representação democrática.

RESUMO

O artigo examina o alcance e os limites da informatização eleitoral na proteção da liberdade do voto, tendo Coronelismo, enxada e voto, de Victor Nunes Leal, como referencial central. Mediante pesquisa bibliográfica e análise documental, dialoga com José Murilo de Carvalho e Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro. Distingue acesso ao sufrágio, formação da escolha e fidelidade do registro e da apuração. Sustenta que a proteção contra a manipulação da contagem constitui conquista institucional específica, sem eliminar desigualdades políticas. Conclui que integridade procedimental, inclusão e autonomia política são complementares, preservadas as diferenças históricas entre o coronelismo e a democracia contemporânea.

Palavras-chave: Direito eleitoral; Voto livre; Coronelismo; Urna eletrônica; Representação.

ABSTRACT

This article examines the scope and limits of electoral computerization in protecting freedom of voting, taking Victor Nunes Leal's Coronelismo, enxada e voto as its central reference. Through bibliographic research and documentary analysis, it engages with José Murilo de Carvalho and Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro. It distinguishes access to suffrage, the formation of electoral choices, and accurate vote recording and counting. It argues that protection against counting manipulation is a specific institutional achievement that does not eliminate political inequalities. It concludes that procedural integrity, inclusion, and political autonomy are complementary, while preserving historical differences between coronelismo and contemporary democracy.

Keywords: Electoral law; Free voting; Coronelismo; Electronic voting; Representation.

INTRODUÇÃO

Compreender a sistemática do processo eleitoral e seus reflexos na representatividade e no resultado do prélio é condição fundamental para a análise da conformidade entre o exercício do sufrágio e a igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais, pedras fundamentais do Estado Democrático de Direito. Essa compreensão requer considerar não apenas o resultado da eleição, mas, antes, suas relações com direitos fundamentais, como a liberdade do voto, a isonomia nas disputas e a representatividade política de grupos tradicionalmente excluídos.

A possibilidade de escolher representantes depende da preservação de um vínculo entre a decisão do eleitor e o resultado oficialmente reconhecido. Se votos podem ser substituídos, acrescidos ou indevidamente atribuídos, a contagem deixa de funcionar como tradução da escolha e passa a constituir oportunidade de interferência sobre ela. A proteção desse vínculo é uma exigência da democracia eleitoral. Sua realização, contudo, não responde a todas as perguntas sobre a liberdade do voto: ainda é necessário investigar quem pode participar, em quais condições escolhe e como diferentes atores conseguem disputar a representação.

O marco desses trinta anos da introdução da urna eletrônica no Brasil, ocorrida em 1996, oferece ocasião para examinar essa relação. A documentação institucional do Tribunal Superior Eleitoral associa a criação do equipamento à busca de segurança e à redução das oportunidades de interferência nos procedimentos de apuração. Registra também que a implantação começou em 57 cidades e alcançou todo o eleitorado no pleito de 2000 (TSE, 2021). A transformação constitui um ponto de observação para discutir o alcance de uma reforma do procedimento eleitoral diante de problemas políticos mais amplos.

A pergunta que orienta este artigo é: em que medida a interpretação do coronelismo desenvolvida por Victor Nunes Leal ajuda a compreender o alcance e os limites da informatização eleitoral na proteção da liberdade do voto? O objetivo geral é analisar o alcance e os limites da informatização eleitoral na proteção da liberdade do voto, distinguindo acesso ao sufrágio, formação da escolha e fidelidade da apuração, com a obra de Leal como referencial central. Essa utilização exige explicitar o que se preserva da abordagem de Leal e o que pertence exclusivamente ao contexto histórico por ele estudado.

A hipótese de trabalho é que a informatização protege a fidelidade do registro e da apuração, mas a liberdade do voto também depende de condições sociais e políticas de formação da escolha. Para examinar essa hipótese, distinguem-se três dimensões relacionadas: acesso ao sufrágio, formação da escolha e fidelidade do registro e da apuração. A informatização incide diretamente sobre a última e pode produzir consequências nas demais, que podem ser demonstradas. O fato de não remover todas as desigualdades da competição não diminui a relevância da proteção que oferece. Inversamente, reconhecer sua contribuição não autoriza concluir que a autonomia política do eleitor esteja assegurada em todas as etapas do processo representativo.

A pesquisa adota abordagem interdisciplinar, combinando análise teórica com investigação documental. No plano teórico, os argumentos são interpretados à luz das relações entre organização institucional, participação e representação, com o objetivo de avaliar as implicações democráticas da proteção do voto. A investigação documental fica restrita às informações institucionais selecionadas sobre informatização e auditoria, sem realizar levantamento empírico de financiamento ou de comportamento eleitoral.

LEAL (1997) constitui o referencial principal. CARVALHO (2003) contribui para distinguir população, participação eleitoral e ação política, enquanto CARVALHO (1997) apoia a delimitação histórica do conceito de coronelismo. CASSIMIRO (2021) oferece um cuidado conceitual para o emprego das noções de povo, democracia e representação. A documentação institucional sobre informatização e auditoria é examinada como exposição pública das fi-

nalidades e dos procedimentos da Justiça Eleitoral, sem ser tomada como mensuração independente de seus efeitos sociais.

Não se realiza uma comparação empírica entre indicadores da Primeira República e da democracia atual, nem se pretende estimar o efeito causal da urna sobre confiança, comparecimento ou distribuição de mandatos. A operação consiste em reconstruir uma perspectiva de análise e empregá-la para separar problemas frequentemente reunidos sob a expressão liberdade do voto. As distinções propostas permitem avaliar contribuições institucionais específicas sem transformar semelhanças gerais em prova de continuidade histórica.

1 VICTOR NUNES LEAL E AS CONDIÇÕES SOCIAIS DO EXERCÍCIO DO VOTO

Em *Coronelismo, enxada e voto*, o poder local integra uma análise que ultrapassa a descrição de chefes políticos individualmente considerados. A compreensão do coronelismo depende da relação entre a organização representativa, a estrutura social e os compromissos que articulam diferentes níveis de poder. Essa perspectiva torna insuficiente explicar a política apenas pelas qualidades pessoais do chefe ou pela presença de um eleitor supostamente incapaz de formular preferências. O objeto de investigação é a organização das relações que dão sustentação ao mando e à intermediação política (LEAL, 1997).

LEAL (1997) oferece uma interpretação relacional do poder local e de suas conexões com estruturas mais amplas. Seu emprego preserva a especificidade histórica do coronelismo, conforme a distinção conceitual de CARVALHO (1997). Esses aportes contextualizam relações entre autoridade e oportunidades políticas; não autorizam identificar automaticamente diretórios contemporâneos com coronéis ou estamentos patrimoniais.

O primeiro rendimento dessa abordagem, para o problema aqui formulado, está na necessidade de investigar conjuntamente norma e funcionamento. Regras de participação e de escolha dos governantes têm consequências que dependem das condições nas quais são aplicadas. A existência de uma faculdade jurídica não descreve, por si, todos os obstáculos ao seu exercício. Esse ponto de partida permite perguntar como um direito é utilizado, quais dependências atravessam sua prática e quais recursos estão disponíveis para os diferentes participantes da disputa.

Também importa a orientação relacional da análise. A autoridade de um agente pode depender de recursos e decisões que se encontram fora de sua esfera imediata de atuação. Em vez de tratar a política municipal como unidade autossuficiente, a investigação precisa considerar suas conexões. Para o estudo de instituições eleitorais, essa orientação sugere atenção aos mecanismos que convertem vantagens sociais e organizacionais em influência política. A sugestão metodológica não equivale à afirmação de que todos esses mecanismos existam sob a mesma forma em qualquer período.

A relação entre dependência social e exercício do voto constitui outra contribuição do problema desenvolvido por Leal. Se as condições de vida e o acesso a recursos relevantes estão atravessados por vínculos de subordinação, a observação do ato de votar não esgota a investigação da autonomia. É necessário perguntar como a escolha foi produzida e em que medida o indivíduo pode discordar sem suportar custos que comprometam sua subsistência ou sua participação na vida coletiva. Trata-se, neste artigo, de uma questão analítica derivada da leitura de Leal, a ser investigada de modo específico em cada contexto.

Essa perspectiva não autoriza presumir ausência de vontade própria entre eleitores socialmente vulneráveis. Tal conclusão eliminaria justamente a ação política que se pretende compreender. Dependência, negociação, adesão e resistência precisam ser diferenciadas na investigação. Uma relação desigual pode limitar alternativas sem determinar integralmente o comportamento de todos os envolvidos. O pesquisador deve reconstruir os mecanismos observáveis, em vez de substituir a demonstração por um juízo sobre a suposta incapacida-

de do eleitor.

Há, igualmente, diferença entre investigar a influência sobre a escolha e investigar a alteração de seu registro. No primeiro caso, pergunta-se pelas condições de decisão; no segundo, pela correspondência entre a decisão manifestada e o resultado atribuído. Os problemas podem coexistir, mas não são intercambiáveis. Uma escolha formada em circunstâncias desiguais pode ser contada corretamente. Uma escolha livre pode ser desfigurada por manipulação da apuração. Cada situação exige evidências próprias e uma resposta institucional adequada ao mecanismo identificado.

A distinção ajuda a precisar o emprego contemporâneo da obra. CARVALHO (1997) ressalta que coronelismo, mandonismo e clientelismo não constituem conceitos equivalentes e recupera o caráter sistêmico e historicamente delimitado do coronelismo em Leal. Sua advertência impede transformar qualquer concentração de poder em sobrevivência do mesmo fenômeno. A permanência de relações pessoais de influência, por exemplo, não demonstra a reprodução da estrutura política da Primeira República. O alcance explicativo do conceito depende da preservação dessas diferenças.

Neste artigo, portanto, a atualidade de Leal reside na contribuição de sua forma de interrogar as relações de poder. Não se sustenta que a informatização tenha encerrado o coronelismo, tampouco que o coronelismo explique automaticamente todas as dificuldades atuais da representação. Entre o período estudado pelo autor e a implantação da urna ocorreram mudanças de regime, de direitos e de organização institucional que impedem uma passagem histórica direta. A comparação proposta opera no plano das perguntas, não na identidade entre os sistemas.

Isso modifica o modo de avaliar a inovação tecnológica. Em vez de perguntar se um equipamento resolveu um conjunto indefinido de problemas da política brasileira, torna-se possível identificar quais relações e oportunidades de interferência foram alcançadas pela reforma. A atenção ao mecanismo permite reconhecer mudanças efetivas sem supor que uma intervenção localizada reorganize, por si, todas as condições de exercício do poder. Também permite perceber quando uma crítica dirige a uma instituição uma expectativa que não corresponde à sua função.

2 PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO NO DIÁLOGO COM JOSÉ MURILO DE CARVALHO

Em “Os três povos da República”, CARVALHO (2003) distingue o povo das estatísticas, o povo que comparece às eleições e o povo da rua. A análise examina a posição da população na ordem republicana e evidencia que presença social, participação eleitoral e ação política não se sobrepõem integralmente. Ao tratar das restrições ao eleitorado e das manifestações populares, o autor oferece uma perspectiva que impede reduzir a vida política ao conjunto dos votos oficialmente registrados.

Para este artigo, a contribuição pode ser traduzida em uma pergunta: quem permanece fora de uma descrição da democracia construída exclusivamente a partir do resultado eleitoral? A pergunta não transforma a tipologia histórica de Carvalho em classificação pronta para o presente. Ela orienta a investigação das diferenças entre pertencer à população, possuir o direito de votar, conseguir exercê-lo e encontrar canais de participação política. Em cada passagem, é preciso identificar regras e condições concretas.

O acesso ao sufrágio possui uma dimensão jurídica e outra de exercício. A primeira diz respeito a quem integra o eleitorado segundo o ordenamento; a segunda envolve as condições para que o direito seja utilizado. Essas duas dimensões não devem ser confundidas. A Constituição de 1988 estabelece o sufrágio universal, o voto direto e secreto e o valor igual do voto, além de prever o alistamento e o voto facultativos para os analfabetos (BRASIL, 1988, art. 14). A análise do presente parte desse marco, historicamente distinto das restrições examinadas

por Carvalho.

Uma transformação no modo de registrar escolhas não se confunde com a ampliação jurídica de quem pode escolher. A autorização para votar e os meios disponíveis para fazê-lo pertencem a planos diferentes, embora possam se reforçar. Por isso, eventual contribuição de uma interface de votação para a autonomia do usuário precisa ser demonstrada com fontes e critérios adequados. A mera sucessão cronológica entre ampliação de direitos e introdução de um equipamento não comprova que a segunda tenha causado a primeira.

A interlocução com Carvalho, assim compreendida, permite formular uma distinção relevante para o debate sobre informatização. Uma coisa é investigar se o voto de quem participou foi adequadamente registrado e totalizado. Outra é identificar quem encontrou condições para participar e quais oportunidades teve de influir sobre as alternativas apresentadas. O resultado da primeira investigação não substitui o da segunda. Também não pode ser desconsiderado apenas porque a segunda revela dificuldades.

Essa separação produz consequências para o uso de indicadores. Comparecimento, votos válidos, composição do eleitorado e diversidade de eleitos respondem a perguntas diferentes. Um aumento de participação, isoladamente, não comprova autonomia de escolha; a persistência de desigualdades na representação não demonstra manipulação de contagem. Relações entre essas variáveis podem existir, mas precisam ser examinadas. A distinção conceitual antecede o esforço de explicar empiricamente suas associações.

Também se deve separar o valor jurídico igual do voto da igualdade de recursos para disputar votos. O primeiro protege o peso atribuído à manifestação de cada eleitor segundo as regras do sistema. A segunda envolve oportunidades e meios de competição. Entre o reconhecimento de um direito político e sua conversão em influência sobre decisões coletivas existem mediações que merecem estudo próprio. A fidelidade do procedimento é parte dessa trajetória, mas não representa toda a trajetória.

3 A INFORMATIZAÇÃO E A PROTEÇÃO DO REGISTRO DA ESCOLHA

A informação institucional publicada pelo TSE em 2021 apresenta a informatização como resposta a problemas associados à votação em cédulas e à apuração manual, entre eles erros e possibilidades de manipulação. O texto relaciona a concepção da urna eletrônica à segurança, à transparência e à praticidade de utilização (TSE, 2021). Essa narrativa identifica os mecanismos sobre os quais a reforma pretendia atuar. Sua existência documenta objetivos e uma interpretação institucional da trajetória, sem dispensar outras fontes quando se pretende avaliar resultados específicos.

A proteção do eleitor envolve, ainda, atividades que ultrapassam a administração da votação. O exame do poder de polícia eleitoral permite relacionar a fiscalização da propaganda à proteção da liberdade de escolha e da isonomia, observados os limites constitucionais e legais (AUTORIA OMITIDA, 2018). Essa perspectiva aproxima o problema aqui discutido das garantias institucionais da escolha eleitoral, preservada a diferença entre fiscalização da propaganda e integridade da apuração.

O documento permite situar a contagem de votos como problema de organização institucional. Uma apuração depende de regras, instrumentos, responsabilidades e possibilidades de fiscalização. Alterar seu suporte modifica tarefas e pontos de intervenção. Para o argumento aqui desenvolvido, o aspecto relevante é a proteção da correspondência entre a manifestação individual e o resultado reconhecido. A rapidez da operação pode ser importante, mas não constitui, isoladamente, critério suficiente de integridade.

O equipamento, por sua vez, precisa ser compreendido no conjunto de procedimentos em que está inserido. O desenho de uma eleição envolve preparação, execução, fiscalização e tratamento de ocorrências. A informação pública do TSE sobre auditorias descreve verifi-

cações anteriores, concomitantes e posteriores à votação (TSE, 2026). O uso desse documento reforça a necessidade de examinar o processo, e não de atribuir a confiabilidade a uma propriedade abstrata da máquina. Uma avaliação técnica desses mecanismos, entretanto, exigiria investigação especializada que este artigo não realiza.

Essa delimitação evita dois erros de escala. O primeiro consiste em avaliar a informatização como se ela fosse responsável por toda a qualidade da democracia. O segundo consiste em tratar sua função como pouco relevante porque outras relações de poder permanecem abertas à crítica. A importância de um procedimento pode ser determinada pela proteção que oferece em uma etapa decisiva, mesmo quando as etapas anteriores ou posteriores demandem reformas diferentes.

Para explicitar o argumento, propõe-se distinguir três dimensões da liberdade do voto. A primeira é o acesso: quem possui o direito de votar e quais condições encontra para exercê-lo. A segunda é a formação da escolha: quais alternativas, informações e possibilidades de discordância estão disponíveis. A terceira é a tradução institucional da escolha: como sua manifestação é registrada, preservada, apurada e incorporada ao resultado segundo regras públicas. A distinção é uma construção analítica deste artigo, desenvolvida a partir do problema e das leituras mobilizadas.

Essas dimensões não compõem fases inteiramente isoladas. A compreensão do procedimento pode influenciar a disposição de participar, assim como dificuldades de utilização podem afetar o exercício do direito. O que se evita é presumir qualquer consequência sem examinar sua ocorrência. Um estudo sobre acessibilidade, por exemplo, precisaria observar usuários, condições de atendimento e instrumentos disponíveis; um estudo sobre confiança exigiria definir o que está sendo medido e como suas variações se relacionam com a tecnologia.

A mesma disciplina vale para a ideia de liberdade. Se o termo designa simultaneamente ausência de coerção, amplitude de alternativas, capacidade de participação e proteção contra adulteração, qualquer conclusão sobre ele precisa indicar a dimensão considerada. Sem essa especificação, pode-se afirmar que o voto não é livre porque existem desigualdades sociais e, indevidamente, concluir que a contagem não é confiável. Também se pode afirmar que a contagem é confiável e, com igual insuficiência, encerrar o debate sobre coerção e oportunidades políticas.

Um exemplo hipotético evidencia o problema. Considere-se uma eleição em que os votos sejam registrados e apurados de modo regular, mas na qual determinada relação de dependência seja investigada por possível constrangimento à escolha. A apuração correta não resolveria a questão da coerção. A comprovação da coerção, por sua vez, não demonstraria defeito do mecanismo de contagem. O exemplo não descreve um pleito concreto; apenas mostra por que as perguntas e suas provas precisam ser diferenciadas.

Também seria inadequado confundir falha operacional, vulnerabilidade identificada em teste e fraude comprovada em uma eleição. As três situações têm significados e exigências probatórias distintos. Uma falha pode demandar contingência ou correção; uma vulnerabilidade pode justificar aperfeiçoamento; uma alegação de fraude exige demonstração do fato alegado e de seu alcance. A distinção aqui formulada não constitui diagnóstico técnico sobre o sistema brasileiro. Ela estabelece uma exigência de precisão para qualquer debate sobre sua integridade.

4 LEGITIMIDADE DOS MANDATOS E CONDIÇÕES DA REPRESENTAÇÃO

A relação entre informatização e legitimidade dos mandatos requer que se diferenciem o fundamento jurídico do resultado, a aceitação social do procedimento e a avaliação das condições da representação. Um resultado pode ser juridicamente válido e sofrer contestação

pública. Uma instituição pode receber confiança social e, ainda assim, estar sujeita a fiscalização. Uma disputa pode obedecer às regras aplicáveis e suscitar críticas sobre a distribuição de oportunidades. O exame de uma dessas situações não resolve automaticamente as demais.

No plano procedimental, a legitimidade eleitoral exige que as escolhas sejam processadas segundo regras conhecidas e que o resultado possa ser submetido aos controles pertinentes. No plano da aceitação, a pergunta recai sobre como os participantes compreendem e reconhecem os procedimentos. No plano das oportunidades, investiga-se de que modo indivíduos e grupos conseguem participar da seleção de alternativas e disputar apoio. Esses planos são empregados aqui como distinções de trabalho; não se pretende apresentar uma teoria completa da legitimidade democrática.

É nessa delimitação que CASSIMIRO (2021) contribui para o argumento. Ao examinar diferentes usos do conceito de populismo, o autor evidencia sua relação com concepções distintas de democracia e representação. A advertência é importante porque palavras compartilhadas podem encobrir critérios divergentes de legitimidade. O reconhecimento do povo como fundamento do poder não determina, por si, uma única interpretação das instituições por meio das quais essa autoridade é exercida.

A aplicação dessa contribuição ao problema do artigo consiste em exigir que as críticas explicitem seu objeto. Quando se afirma que um sistema eleitoral é insuficientemente democrático, é preciso indicar se a insuficiência se refere ao acesso, à formação da escolha, à tradução dos votos ou a outra dimensão. Em seguida, é necessário demonstrar o problema correspondente. Esse procedimento permite discutir reformas sem converter toda insatisfação com a política em suspeita sobre a contagem ou todo questionamento técnico em rejeição da democracia.

Também é preciso preservar a possibilidade de distinguir crítica fundamentada, dúvida de um cidadão e acusação sem demonstração. Sua reunião em uma única categoria enfraquece o debate público e dificulta respostas proporcionais ao problema apresentado. Uma pergunta sobre funcionamento demanda esclarecimento; uma objeção técnica exige análise; uma afirmação sobre adulteração precisa de evidência. A responsabilidade institucional de informar não elimina a responsabilidade de fundamentar alegações, assim como o dever de fiscalizar não pressupõe a existência de fraude.

A relação entre confiabilidade e confiança merece o mesmo cuidado. Confiabilidade envolve propriedades e procedimentos cuja avaliação requer critérios específicos. Confiança designa uma relação de reconhecimento que não se deduz diretamente de uma descrição técnica. A distância entre ambas constitui uma possibilidade analítica, não um resultado medido por este trabalho. Para explicar sua ocorrência no Brasil, seria necessário incorporar dados sobre opiniões, circulação de informações e mudanças de percepção ao longo do tempo.

Consequentemente, não se sustenta que a velocidade da apuração, por si, produza pacificação política, nem que a persistência de contestações revele insegurança do procedimento. Ambas seriam inferências causais para as quais a documentação selecionada é insuficiente. O argumento é mais delimitado: a integridade da tradução dos votos oferece uma base institucional que deve ser protegida, enquanto os processos de aceitação e de contestação precisam ser investigados em suas condições próprias.

A existência de direitos políticos formalmente iguais convive com diferenças nas condições materiais de campanha. Compreender os critérios partidários de alocação ajuda a avaliar como oportunidades de competição são produzidas e quais grupos conseguem convertê-las em representação. Esse problema pode ser formulado sem antecipar resultados de uma investigação empírica: como a igualdade de peso dos votos se relaciona com a desigualdade de meios para obter apoio?

A perspectiva histórica contextualiza as desigualdades contemporâneas, preservando as diferenças entre restrições legais à participação e condições desiguais de competição entre candidaturas habilitadas. Os dois tipos de obstáculo não são equivalentes. A pessoa impedida de votar por uma regra de exclusão e a candidatura que disputa uma eleição com recursos escassos encontram problemas diferentes. Seu exame pode integrar uma reflexão sobre cidadania e representação, desde que as distinções sejam mantidas.

Oligarquização designa um processo de concentração e reprodução da autoridade organizacional em grupos restritos, relacionado às possibilidades de participação e contestação dos demais integrantes. Pertencer a um diretório ou disputar a reeleição não constitui, isoladamente, evidência desse processo. A interpretação depende da convergência entre vantagens financeiras, controle das decisões e persistência das posições. A definição explicita um problema de organização do poder, cuja demonstração não se confunde com a investigação da fidelidade da apuração.

A tensão analítica central está entre duas interpretações possíveis da concentração: a seleção estratégica de candidaturas com maior capacidade eleitoral e a preservação de vantagens por grupos que controlam a alocação. Esses mecanismos podem coexistir e produzir distribuições semelhantes. Por isso, conhecer o perfil dos beneficiários é necessário, mas insuficiente. A literatura de financiamento orienta a comparação das trajetórias e dos resultados; os estudos de organização partidária orientam o exame da autoridade e dos procedimentos que conduzem aos repasses. Tais questões delimitam uma agenda empírica própria, que não será substituída por inferências sobre o funcionamento da urna.

A renovação de beneficiários não significa necessariamente desconcentração: novos nomes podem ocupar posições equivalentes de controle. Inversamente, a continuidade de um parlamentar financiado não comprova fechamento da organização. A análise conjunta das distribuições e dos procedimentos ajuda a diferenciar renovação de pessoas, alteração dos critérios e ampliação efetiva das oportunidades de participação. Não se pressupõe, portanto, que a continuidade de nomes seja prova de restrição, nem que a alteração de nomes represente abertura democrática.

A possibilidade de discordar formalmente deve ser distinguida da capacidade documentada de obter reconsideração, preservando os limites impostos pela disponibilidade das fontes. Essa distinção, desenvolvida para o estudo das decisões de distribuição de recursos, também ajuda a formular uma pergunta sobre participação: quais meios permitem que os sujeitos influam efetivamente nas decisões que os alcançam? A existência jurídica de um canal e os resultados de sua utilização constituem objetos relacionados, mas diferentes. O exame exige fontes sobre procedimentos e práticas, e não apenas a identificação de competências nos estatutos.

Cabe distinguir desigualdade financeira, ausência de repasse e barreiras à participação nas decisões. Desse modo, mecanismos de exclusão podem ser discutidos sem apresentar o financiamento como explicação suficiente de todos os obstáculos à representação. Da mesma forma, concentração financeira, centralização decisória e reprodução do poder são fenômenos relacionados, mas não equivalentes. Essa precisão impede reunir, sob um diagnóstico único, processos que exigem evidências distintas.

Questões de gênero e raça integram esse horizonte como problemas de acesso à representação. Critérios uniformes baseados em desempenho passado podem reproduzir vantagens acumuladas, mas diferenças financeiras não comprovam, por si, discriminação. É necessário examinar sua aplicação, as trajetórias e as razões documentadas. O reconhecimento do direito de votar e a proteção de seu exercício não descrevem integralmente as condições de ingresso na competição. O presente artigo não apresenta levantamento distributivo; apenas situa a importância de sua realização para uma avaliação mais ampla das oportunidades políticas.

CARVALHO (2003) contribui para formular o problema da participação sem antecipar sua explicação empírica, enquanto CASSIMIRO (2021) reforça a necessidade de precisão conceitual: centralização, oligarquização, exclusão e erosão democrática não são sinônimos. Na construção aqui proposta, integridade da apuração também não se confunde com qualquer dessas categorias. Demonstrar uma desigualdade de competição não basta para demonstrar alteração do voto registrado, assim como a regularidade da contagem não encerra o exame das oportunidades políticas.

A partir dessas distinções, torna-se possível avaliar a relação entre instituições e condições sociais com maior precisão. A eficácia de uma proteção procedimental não é anulada pela existência de obstáculos em outro plano. Entretanto, a proteção precisa integrar uma reflexão mais ampla sobre as condições de participação. O ganho analítico consiste em identificar a responsabilidade e o alcance de cada mecanismo, reconhecendo tanto suas contribuições quanto os problemas que permanecem sujeitos a outras intervenções.

A obra de Leal contribui, assim, para afastar uma leitura autossuficiente da tecnologia, sem transformar a inovação em mudança irrelevante. Uma eleição confiável depende de organização institucional; uma democracia inclusiva exige ainda condições para que diferentes pessoas participem da produção das alternativas e da disputa por apoio. A relação entre essas exigências é de complementaridade. Seu estudo requer evidências e conceitos adequados à dimensão observada, preservando a ação dos cidadãos e as diferenças entre períodos históricos.

CONCLUSÃO

A leitura de Coronelismo, enxada e voto contribui para compreender os trinta anos da informatização eleitoral ao orientar a investigação das relações entre instituições e condições sociais do exercício do poder. Sua utilização exige preservar a especificidade histórica do coronelismo. O artigo não identifica a política contemporânea com o sistema estudado por Leal, nem apresenta a urna eletrônica como responsável por sua superação. Retém da obra uma maneira relacional de formular problemas sobre representação e liberdade política.

Em resposta à pergunta inicial, o principal rendimento dessa abordagem está em distinguir acesso ao sufrágio, formação da escolha e fidelidade de seu registro e apuração. A informatização atua diretamente na proteção da tradução institucional dos votos. Essa função possui valor democrático próprio, pois preserva a correspondência entre a manifestação do eleitor e o resultado reconhecido. A contribuição não depende de que a tecnologia remova todas as desigualdades políticas, assim como sua existência não dispensa o exame dessas desigualdades.

Os limites da pesquisa decorrem de seu desenho bibliográfico e da seleção restrita de documentos institucionais. Não foram estimados efeitos causais sobre confiança, inclusão ou comportamento eleitoral. Também não se realizou avaliação técnica independente da segurança do sistema. Desenvolvimentos posteriores podem examinar essas dimensões por meio de séries históricas, pesquisas de opinião, estudos de acessibilidade ou análises das condições de competição, sem atribuir aos documentos mobilizados um alcance que não possuem.

O marco de trinta anos permite, portanto, reconhecer a importância de proteger a manifestação do voto e manter aberta a investigação das condições de sua formação. O problema democrático envolve a preservação de uma escolha que possa ser livremente construída, efetivamente expressa e fielmente processada. A contribuição de Leal permanece na exigência de examinar as relações que tornam possível, ou limitam, cada uma dessas condições.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 out. 2026.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229–250, 1997. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003.

CARVALHO, José Murilo de. **Os três povos da República**. Revista USP, São Paulo, n. 59, p. 96–115, 2003. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i59p96-115.

CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. Os usos do conceito de populismo no debate contemporâneo e suas implicações sobre a interpretação da democracia. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 35, e242084, p. 1–52, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.242084.

DAHL. Robert. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed., 5. reimpr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Por Dentro das Eleições: auditorias garantem a segurança do processo eleitoral**. Brasília, DF: TSE, 28 ago. 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Agosto/por-dentro-das-eleicoes-auditorias-garantem-a-seguranca-do-processo-eleitoral. Acesso em: 23 out. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Urna eletrônica 25 anos: lançado em 1996, equipamento é o protagonista da maior eleição informatizada do mundo**. Brasília, DF: TSE, 7 maio 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Maio/urna-eletronica-25-anos-lancado-em-1996-equipamento-e-o-protagonista-da-maior-eleicao-informatizada-do-mundo. Acesso em: 23 out. 2026.

POTENCIAL DE ENGANOSIDADE COMO REQUISITO TIPIFICADOR DO DEEPFAKE ELEITORAL: PROPORCIONALIDADE E LIMITES À ATUAÇÃO SANCIONATÓRIA DO TSE

GABRIEL STELLA

Sobre o autor:

Gabriel Stella: Advogado, com atuação nas áreas de Direito Civil, Direito Digital e Direito Eleitoral. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), estuda deepfakes e regulação das novas tecnologias no processo democrático. Áreas de interesse: integridade informacional, regulação de inteligência artificial nas eleições e transformações digitais no ecossistema jurídico.

RESUMO

Este artigo analisa os limites sancionatórios do Tribunal Superior Eleitoral diante de conteúdos audiovisuais sintéticos nas campanhas políticas. A partir da democracia minimalista de Joseph Schumpeter, examina-se como a inteligência artificial generativa afeta a autonomia cognitiva do eleitorado. Defende-se que o potencial de enganosidade é elemento indispensável para tipificar o deepfake eleitoral qualificado. A mera utilização de tecnologia sem aptidão para induzir em erro não configura abuso do poder político nem uso indevido dos meios de comunicação. O caso do avatar sintético de Jair Bolsonaro na convenção do Partido Liberal em 2026 expõe falhas da interpretação objetiva. Propõe-se consolidar a enganosidade como perigo concreto, operacionalizada por matriz de quatro vetores.

Palavras-chave: Deepfake; Direito eleitoral; Potencial de enganosidade; Integridade informacional; Proporcionalidade.

ABSTRACT

This article analyzes the sanctioning limits of the Superior Electoral Court regarding synthetic audiovisual content in political campaigns. Drawing on Joseph Schumpeter's minimalist democracy, it examines how generative artificial intelligence affects the electorate's cognitive autonomy. It argues that deceptive potential is an indispensable element to characterize qualified electoral deepfakes. The mere use of technology without the capacity to mislead does not constitute abuse of political power or misuse of social communication media. The case of Jair Bolsonaro's synthetic avatar at the Liberal Party convention in 2026 exposes the flaws of a purely objective interpretation. The study proposes consolidating deceptive potential as a concrete danger, operationalized through a four-vector matrix.

Keywords: Deepfake; Electoral law; Deceptive potential; Informational integrity; Proportionality.

INTRODUÇÃO

A transformação do ambiente eleitoral brasileiro deslocou o eixo da disputa política para ecossistemas informacionais definidos pela celeridade e pela fragilidade dos mecanismos de checagem. A propaganda eleitoral, historicamente moldada pela dinâmica unidirecional do rádio e da televisão, integra hoje redes digitais e sistemas algorítmicos de distribuição. Essa mutação expandiu o alcance das campanhas e multiplicou os vetores de distorção da percepção pública. Os *deepfakes* ocupam um espaço próprio nesse cenário, superando as modalidades tradicionais de desinformação textual ou fotográfica. A tecnologia viabiliza a síntese audiovisual hiper-realista, capaz de manipular a percepção do eleitor sobre declarações e condutas de relevância política.

A dimensão jurídica do fenômeno manifesta-se com clareza sob a ótica da democracia minimalista. Ao pressupor que a legitimidade do regime decorre do livre embate nas urnas, na linha *schumpeteriana*, a teoria democrática situa a higidez do pleito em seu núcleo dogmático. O Direito Eleitoral atua na salvaguarda das precondições institucionais que viabilizam uma disputa autêntica. Gomes (2025) sistematiza a matéria ao definir o ramo eleitoral como instrumento de tutela da democracia, da legitimidade no acesso ao poder, da representatividade e da paridade de armas. Sendo a competição eleitoral a fonte legitimadora do poder político, a integridade do ecossistema informacional prévio à votação erige-se em requisito lógico de validade do próprio sufrágio.

Paim (2024) retrata como as redes digitais converteram o eleitor em agente ativo da difusão de conteúdos não auditados, instalando uma crise marcada pela saturação cognitiva e pela velocidade de circulação. A convergência entre verossimilhança audiovisual, distribuição algorítmica e fraca rastreabilidade gera profunda assimetria temporal entre o dano informacional e a resposta jurisdicional. A veiculação de conteúdos sintéticos na véspera do pleito expõe a insuficiência das tutelas jurisdicionais puramente reativas. A atuação ex post mostra-se incapaz de recompor a integridade da disputa após a contaminação da convicção do eleitorado, impondo ao ilícito eleitoral digital a formulação de padrões de contenção imediata, proporcional e tecnicamente ajustada.

A resposta normativa do Tribunal Superior Eleitoral evoluiu de forma gradual. A Resolução TSE nº 23.610/2019 fixou as balizas iniciais da propaganda na internet. Posteriormente, a Resolução TSE nº 23.732/2024 instituiu a obrigatoriedade de rotulagem de conteúdos sintéticos e vedou o uso de *deepfakes* no pleito. Mais recentemente, a Resolução TSE nº 23.755/2026 expandiu a tutela regulatória ao abranger modalidades emergentes de inteligência artificial, admitir a inversão do ônus da prova técnica e elevar os deveres de diligência dos provedores. A densificação normativa, contudo, convive com oscilações hermenêuticas nos Tribunais Regionais Eleitorais, especialmente no tocante à caracterização do ilícito, à exigência de gravidade concreta e à dosimetria das sanções.

Este artigo sustenta a hipótese de que o potencial de enganosidade constitui o elemento normativo tipificador indispensável para a caracterização do *deepfake* como ilícito eleitoral qualificado. A mera utilização de ferramentas de inteligência artificial generativa, desprovida da aptidão para induzir em erro a percepção do eleitorado sobre fatos politicamente relevantes, não autoriza o enquadramento da conduta no tipo gravoso do abuso do poder político ou do uso indevido dos meios de comunicação social. O objetivo do trabalho reside em examinar a evolução normativa e jurisprudencial brasileira, demonstrando que a exigência da enganosidade atua como filtro de ilicitude material capaz de resguardar a integridade informacional do pleito e obstar a aplicação de sanções desproporcionais de cassação de registro ou diploma. A superação das oscilações hermenêuticas da Justiça Eleitoral exige a articulação entre a teoria da democracia minimalista, a regulação da tecnologia e a proporcionalidade sancionatória.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa estrutura-se em seis seções. As duas primeiras

abordam os fundamentos teóricos da democracia minimalista, a assimetria informacional e a distinção técnica entre *deepfakes* e outras formas de manipulação. A terceira e a quarta seções examinam a evolução normativa do Tribunal Superior Eleitoral, a jurisprudência regional e os dilemas sancionatórios ilustrados pelo estudo de caso do avatar sintético na convenção de 2026. A quinta e a sexta seções analisam a transparência, os limites da atuação privada e a autonomização do potencial de enganosidade à luz da psicologia cognitiva. A sexta seção consolida uma matriz operacional de ponderação para a resposta jurisdicional proporcional, antecedendo as considerações finais.

1 DEMOCRACIA MINIMALISTA E INTEGRIDADE INFORMACIONAL

1.1 COMPETIÇÃO ELEITORAL COMO NÚCLEO DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Joseph Schumpeter (2017) conceitua a democracia como método institucional de produção de decisões políticas balizado pela livre competição entre elites pelo voto popular. A soberania desloca-se da deliberação comunitária ininterrupta para o procedimento de escolha de governantes em pleitos periódicos, fixando a higidez do processo eleitoral como eixo central da teoria democrática. A integridade do mecanismo procedimental de disputa constitui a fonte de chancela do exercício do poder estatal.

Paim (2024) recupera a tipologia desenvolvida por Merkel (2004), que diferencia os arranjos democráticos em modelos minimalistas, intermediários e maximalistas. A vertente minimalista delimita a competição eleitoral como o núcleo normativo indispensável do regime, reservando às abordagens mais amplas o exame das garantias institucionais e das exigências de justiça distributiva. A adoção do recorte minimalista cumpre a função metodológica de delimitar o impacto específico dos *deepfakes* na autenticidade do procedimento de escolha, isolando a interferência da tecnologia na dinâmica de disputa sem dispersar a análise em vícios estruturais mais amplos do sistema político.

A centralidade da disputa eleitoral na geração de legitimidade atribui ao Direito Eleitoral a função primordial de assegurar as condições de concorrência. Cândido (2008) vincula o ramo especializado à regulação do sufrágio, à validação do acesso aos cargos públicos e ao exercício do poder. O encargo normativo das regras eleitorais ultrapassa o mero gerenciamento do pleito, alcançando a salvaguarda dos pressupostos materiais que conferem eficácia legitimadora ao ato de votar.

A disputa eleitoral funciona como uma estrutura jurídica vocacionada a gerar legitimidade. A garantia de paridade de armas entre os litigantes obsta que o resultado decorra de assimetrias capazes de corromper a manifestação da vontade popular. Paim e Lo Pumo (2014) situam a igualdade na propaganda eleitoral como imperativo da justa circulação de discursos no processo de convencimento. O eleitor médio apenas reage aos estímulos informacionais emitidos por campanhas, veículos de imprensa e redes digitais, distanciando a prática política dos modelos teóricos calcados na racionalidade perfeita do agente eleitoral.

Rocha (2025) articula essa premissa ao ecossistema comunicacional ao demonstrar que a preferência do eleitor resulta de contingências conjunturais, pertencimentos de grupo e do fluxo de informações verificado ao longo da campanha. A higidez do sufrágio estende-se por todo o processo cognitivo de formação de crenças e percepções do cidadão, tornando insuficiente a aferição de integridade restrita ao ato de votação. A viciação da disputa ganha corpo quando o percurso informativo é afetado pela inserção de sinais políticos artificiais revestidos de verossimilhança.

A concepção minimalista de democracia prescinde da exigência de um eleitor dotado de capacidade cognitiva exaustiva ou de um debate público imune a ruídos comunicacionais. A higidez do padrão procedimental consolida-se no momento em que o pleito permanece

reconhecível como disputa autêntica travada entre atores reais, propostas efetivas e fatos verificáveis. A introdução de artifícios dotados de elevado potencial de enganosidade atinge o núcleo do mecanismo de seleção política, uma vez que a simulação hiper-realista de falas e comportamentos inexistentes desconecta a decisão das urnas do quadro fático real. A viciação do consentimento político decorre da manipulação proposital das premissas informacionais do eleitor, comprometendo a eficácia legitimadora do sufrágio.

Portanto, a análise jurídica deve deslocar-se da mera veracidade do enunciado para a verossimilhança do suporte, uma vez que a eficácia legitimadora do voto depende da capacidade do eleitor de distinguir entre o ator político real e sua representação sintética, sob pena de o sufrágio converter-se em uma escolha sobre simulacros.

1.2 PROPAGANDA ELEITORAL, FORMAÇÃO DA VONTADE E ASSIMETRIA INFORMACIONAL

A propaganda eleitoral brasileira evoluiu de modelos unidirecionais, exemplificados pelo uso de jingles na era Vargas e pela restritiva Lei Falcão na ditadura, para um sistema de ampla liberdade sob a égide da Constituição de 1988. Contudo, a transição para o ecossistema digital rompeu com a lógica de distribuição de tempo e paridade de exposição do modelo clássico, substituindo a previsibilidade do rádio e da TV pela opacidade algorítmica e pela desintermediação dos fluxos comunicacionais.

A expansão das redes digitais a partir dos anos 2010 alterou essa dinâmica ao descentralizar os fluxos comunicacionais, com impacto marcante no pleito de 2018. Lopes e Britto Neta (2024) qualificam a mudança como a consolidação das campanhas em rede, nas quais o engajamento e a circulação de mensagens operam à margem dos canais institucionais tradicionais. Fernandes et al. (2016) teorizam o fenômeno sob a ótica da campanha permanente, marcada pela diluição das fronteiras temporais do período eleitoral e pela manutenção contínua de estratégias de mobilização e visibilidade digital.

O fenômeno da assimetria informacional adquire relevância jurídica direta nesse cenário. Paim e Lo Pumo (2014) alinham a igualdade na propaganda à distribuição equilibrada das correntes de opinião no meio social. No ambiente digital, a visibilidade das propostas submete-se a algoritmos de recomendação, métricas de engajamento, perfilamento comportamental e capacidade financeira de impulsionamento. Dados do relatório We Are Social (2025) indicam que o Brasil registrou, em outubro de 2025, cerca de 185 milhões de usuários de internet e 150 milhões de perfis em redes sociais, evidenciando a migração do debate político para plataformas marcadas por fluxos contínuos e exposição altamente personalizada.

A técnica do microdirecionamento intensifica as assimetrias no processo de convencimento político ao combinar a segmentação comportamental de eleitores ao processamento de dados pessoais sensíveis. A opacidade dos critérios de distribuição de conteúdos compromete a autonomia do eleitorado, direcionando mensagens customizadas a frações específicas do público sem o devido controle social. Esse ecossistema conecta-se ao regime jurídico da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), que atribui tutela reforçada às opiniões políticas e aos dados biométricos (arts. 5º, II, e 11). Em matéria eleitoral, a captação indevida de dados biométricos fornece a matéria-prima técnica para o treinamento de arquiteturas sintéticas, viabilizando a clonagem vocal e a simulação facial. A assimetria informacional manifesta-se na disparidade de acesso aos elementos fáticos da disputa e na impossibilidade de o eleitor identificar a autenticidade e o vetor de emissão dos discursos veiculados.

2 *DEEPFAKES* COMO RISCO ELEITORAL QUALIFICADO

2.1 DISTINÇÃO EM RELAÇÃO A *FAKE NEWS* E MONTAGENS GROSSEIRAS

O enquadramento jurídico dos *deepfakes* exige a prévia delimitação perante as demais modalidades de desinformação enfrentadas pela Justiça Eleitoral. Etimologicamente, conforme Paris e Donovan (2019), a expressão resulta da fusão entre *deep learning* e *fake*, designando conteúdos audiovisuais sintéticos que simulam pessoas, condutas e declarações inexistentes com alto grau de verossimilhança. No plano técnico, a produção fundamenta-se nas Generative Adversarial Networks (GAN), arquiteturas em que modelos geradores e discriminadores competem iterativamente até alcançarem saídas com fidedignidade extrema.

A matriz algorítmica viabiliza procedimentos de *face swap*, reencenação facial, sincronização labial e clonagem vocal, mapeando vetores anatômicos, movimentos oculares, dinâmicas labiais e cadências do indivíduo-alvo. A convergência desses fatores gera simulações sensoriais realistas, aptas a direcionar a percepção do eleitor sobre fatos de relevância política. Westerlund (2019) aponta a fidedignidade sensorial como fator de intensificação do dano informacional, uma vez que a ilusão de realidade induz a adesão imediata do destinatário e reduz a busca por checagem fática. Isso pode qualificar a tecnologia como um elemento de corrosão da verdade, capaz de projetar impactos diretos sobre a integridade democrática.

A desinformação tradicional (*fake news*) atua na falsidade de enunciados textuais ou narrativos veiculados sob a forma de notícias. Os *deepfakes* introduzem uma alteração de paradigma ao fabricar a própria evidência audiovisual do fato simulado. Isso ocorre porque o ecossistema cognitivo do eleitor atribui valor probatório superior aos registros de imagem e som em comparação com os textos, conferindo às manipulações sintéticas eficácia ampliada no vício do consentimento político.

Dan (2025) atesta a força coercitiva da linguagem audiovisual ao demonstrar empiricamente que conteúdos falsos operam danos reputacionais severos, provocando oscilações desfavoráveis em pesquisas de intenção de voto e aumento do engajamento negativo em redes digitais. O experimento revelou impactos equivalentes entre manipulações refinadas (*deepfakes*) e edições simplificadas sem inteligência artificial avançada (*cheapfakes*), evidenciando que o potencial de indução ao erro deriva da própria confiança social depositada nos suportes de imagem e voz.

As montagens grosseiras situam-se em plano distinto. Trata-se de edições de áudio e vídeo marcadas pelo exagero, pela caricatura ou pela evidente artificialidade. O julgamento do REl nº 0600053-54 pelo TRE-SP, referente às eleições municipais de 2024, fixou balizas sobre a matéria. O acórdão, sob relatoria da desembargadora Maria Cláudia Bedotti, assentou que a fusão humorística da imagem do então pré-candidato Ricardo Nunes a um personagem cinematográfico desprovida de aptidão para enganar o eleitorado descaracteriza o *deepfake*. O precedente consolidou a orientação de que sátiras e paródias manifestas sem verossimilhança fática permanecem resguardadas pela liberdade de expressão e pela crítica política.

A delimitação dogmática impede a subsunção automática de qualquer edição audiovisual ao tipo probatório do ilícito eleitoral. A interdição regulatória incide sobre a desinformação apta a iludir a manifestação de vontade, preservando os espaços legítimos do humor e do debate. Junquilho et al. (2024) destacam que a edição da Resolução TSE nº 23.732/2024 e a positivação do art. 9º-C, § 1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019 deslocaram a controvérsia jurisprudencial para a aferição da capacidade de manipulação informacional do conteúdo, exigindo o recurso à doutrina diante da ausência de conceito exaustivo no glossário regulatório.

A diferenciação técnica e jurídica articula-se em três vetores centrais. O grau de verossimilhança estabelece a primeira baliza, atribuindo aos *deepfakes* elevada fidedignidade sensorial e simulação hiper-realista de difícil detecção pelo eleitor médio, ao passo que *cheapfakes* e montagens grosseiras preservam alterações perceptíveis pela atenção ordinária. O contex-

to de circulação integra o segundo vetor, situando as ferramentas sintéticas avançadas na difusão massiva em redes fechadas e na amplificação algorítmica, enquanto edições satíricas trafegam identificadas como crítica explícita. O potencial lesivo encerra a diferenciação, reservando aos *deepfakes* a capacidade de indução ao erro e o vício de consentimento do eleitor, ao passo que intervenções caricaturais carecem de aptidão para produzir confusão fática razoável no processo de formação do voto.

A expansão do acesso às arquiteturas sintéticas intensifica a relevância da distinção categorial. O relatório da We Are Social (2025) aponta que o número global de usuários mensais de ferramentas de inteligência artificial ultrapassou a marca de um bilhão de pessoas. A simplificação das interfaces e a disponibilidade de aplicativos móveis reduziram os custos operacionais e o tempo de processamento necessário para a criação de áudios e vídeos sintéticos, deslocando a tecnologia do domínio exclusivo de peritos para a escala massiva e impondo maior precisão na qualificação dos ilícitos eleitorais.

2.2 DANOS ELEITORAIS: REPUTAÇÃO, PERCEPÇÃO E EROSÃO DA CONFIANÇA

Rubio e Monteiro (2024) apontam que a desinformação compromete a racionalidade do debate público, submetendo o cidadão a fluxos informacionais incoerentes e degradando a confiança coletiva. O exíguo prazo de quarenta e cinco dias das campanhas brasileiras impõe sobrecarga cognitiva ao eleitor, inviabilizando a checagem tempestiva de fatos. Esse fenômeno é articulado ao uso de *deepfakes*, ressaltando que a manipulação do suporte audiovisual se apropria da credibilidade do registro para viciar a convicção política, forjando escândalos e atitudes inexistentes que alteram a intenção de voto.

A erosão do ambiente comunicacional atinge dimensões estruturais. Rauch (2021) conceitua o "apocalipse epistêmico" como a degradação da capacidade social de diferenciação entre fatos e falsidades, comprometendo a credibilidade de instâncias de validação como a ciência, o jornalismo e o Poder Judiciário. Westerlund (2019) desenvolve a noção de "infopocalipse" ao caracterizar a adesão a narrativas validadas por filtros afetivos interpessoais e bolhas digitais, fenômeno que dissolve a autoridade dos dados empíricos e consolida a suspeita generalizada sobre os registros audiovisuais.

A tecnologia evoluiu para a criação de perfis sintéticos persistentes, ilustrada pela análise da personagem "Dona Maria". O fenômeno consolida identidades simuladas que emitem posicionamentos, reações emotivas e juízos de valor com aparência de engajamento espontâneo. O impacto eleitoral manifesta-se na distorção sobre a própria composição do *demos*, introduzindo atores fictícios com capacidade de construir laços de confiança contínuos e modular as percepções da comunidade política.

A dinâmica de disseminação dessas mídias vincula-se à arquitetura das plataformas digitais. Levantamentos do NetLab UFRJ e DFRLab (2024) evidenciam que conteúdos hiperpolarizados e simulações sintéticas geram índices elevados de engajamento, ampliando sua circulação algorítmica. Os sistemas de recomendação priorizam métricas de tráfego sem implementar filtros de veracidade fática, qualificando-se como um vetor de fragmentação do espaço público.

O impacto da desinformação adquire contornos críticos na realidade brasileira diante da brevidade do ciclo eleitoral e da sobrecarga da Justiça Eleitoral. A assimetria entre a velocidade de viralização dos *deepfakes* e a capacidade de resposta das instâncias de checagem pode causar danos profundos a todo o processo. Dan (2025) demonstra experimentalmente que simulações audiovisuais produzem danos reputacionais imediatos, cuja retificação posterior ameniza a rejeição sem restabelecer a intenção de voto original. Identifica-se também a figura do eleitor ambivalente, propenso a consolidar sua escolha nos dias que antecedem o pleito, momento onde a circulação de mídias sintéticas inviabiliza o contraditório tempestivo.

A convergência entre a volatilidade do eleitorado, a distribuição algorítmica e a sofisticação tecnológica tornam permanente a lesão ao processo eleitoral, em um dano potencialmente irreversível. As sanções jurisdicionais aplicadas no período posterior à votação reprimem a conduta ilícita, revelando-se ineficazes para a restauração da autenticidade do sufrágio. Sob a perspectiva *schumpeteriana* de democracia minimalista, o vício no processo de formação da vontade popular contamina a validade do resultado, uma vez que o voto depositado sob indução ao erro é insuscetível de recomposição.

3 RESPOSTAS JURÍDICAS BRASILEIRAS AOS *DEEPFAKES* ELEITORAIS

3.1 EVOLUÇÃO REGULATÓRIA DO TSE: RES. 23.610/2019, 23.732/2024 E 23.755/2026

A resposta normativa brasileira à manipulação sintética de conteúdos articula regras gerais, comandos específicos e deveres de diligência impostos aos agentes privados. A consolidação dessa disciplina demanda a fixação de critérios hermenêuticos rígidos, capazes de conferir previsibilidade às decisões no âmbito de uma matéria marcada pela convergência multidisciplinar entre Direito Eleitoral, regulação de redes e inteligência artificial.

Voltada às eleições municipais de 2020, a Resolução TSE nº 23.610/2019 inaugurou o tratamento da propaganda no ambiente virtual. O texto vedou o disparo em massa e fixou contornos conceituais para a desinformação na propaganda. O art. 9º imputou a candidatos, partidos e coligações o dever qualificado de apuração sobre a fidedignidade dos fatos veiculados, prevendo a responsabilização cível, eleitoral e penal em caso de descumprimento.

A aplicação dessa norma estendeu-se pelas eleições de 2020 e 2022. Rubio e Monteiro (2024) destacam que o levantamento do Tribunal Superior Eleitoral no pleito presidencial de 2022 indicou um crescimento de 1.671% no volume de denúncias sobre desinformação em plataformas digitais em comparação com o ciclo anterior, evidenciando a necessidade de atualização das respostas regulatórias.

A edição da Resolução TSE nº 23.732/2024 modernizou a disciplina normativa ao atuar em dois eixos complementares: (i) o balizamento do uso lícito de inteligência artificial mediante deveres formais de rotulagem (art. 9º-B) e (ii) a vedação expressa dos *deepfakes* no âmbito eleitoral (art. 9º-C). O art. 9º-B impôs a obrigação de informar, em formato visível, explícito e acessível, a utilização de conteúdo fabricado ou manipulado, especificando a tecnologia empregada. O § 1º ressalvou dessa exigência os ajustes exclusivamente voltados à melhoria da qualidade técnica ou à estética publicitária, enquanto o § 2º autorizou o uso de assistentes virtuais e *chatbots*, desde que vedada a simulação de conversa com pessoa real.

O art. 9º-C estabeleceu a proibição de uso de conteúdo manipulado para difundir fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados aptos a comprometer a isonomia do pleito. O § 1º vedou a veiculação, para fins de favorecimento ou prejuízo de candidaturas, de arquivos audiovisuais gerados ou alterados digitalmente para criar, substituir ou alterar a imagem ou a voz de pessoa viva, falecida ou fictícia. O § 2º tipificou a conduta como abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, autorizando o ajuizamento de AIJE em articulação com o crime previsto no art. 323, § 1º, do Código Eleitoral. Complementando o modelo, o art. 9º-D estabeleceu o dever de cuidado atribuído aos provedores de aplicação, exigindo a remoção imediata de mídias ilícitas sob pena de responsabilidade solidária (art. 9º-E).

A previsão de responsabilidade solidária dos provedores suscitou debates sobre a harmonização desse modelo com a regra do art. 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Contudo, a exigência de remoção proativa sem provimento judicial induz à moderação preventiva ostensiva, gerando restrições desproporcionais ao discurso público. Houve, inclusive, o questionamento da constitucionalidade formal do dispositivo sob o fundamento de viola-

ção à hierarquia das leis, matéria submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7.261, que chancelou a validade da regulamentação proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A Resolução TSE nº 23.755/2026 aprofundou a regulação ao concentrar-se na restrição temporal do uso de inteligência artificial, na expansão dos deveres de identificação e na regulação dos sistemas de recomendação algorítmica. O art. 9º-B estendeu as exigências de transparência aos sistemas sintéticos equivalentes, enquanto o § 3º-A instituiu a proibição de veiculação e retransmissão de conteúdos fabricados no período situado entre as 72 horas que antecedem a votação e as 24 horas subsequentes ao encerramento do pleito. Essa medida é conceituada como uma tutela cautelar focada na higidez da decisão do eleitor no momento de maior vulnerabilidade do processo eleitoral.

No plano probatório, o art. 9º-I autoriza o magistrado a inverter o ônus da prova técnica mediante decisão fundamentada, medida aplicável quando a demonstração da manipulação se revelar excessivamente onerosa ao autor da demanda. Todavia, a inversão probatória em prazos exíguos pode impor a produção da *probatio diabolica* ou prova impossível ao réu, estimulando o uso estratégico do processo para desestabilizar as campanhas.

A geração de arquivos fora de ambientes digitais auditáveis dificulta a comprovação da origem mecânica do material, impondo cautela e rigor fundamentador na aplicação do instituto. Para mitigar o risco de prova impossível ao réu, o magistrado deve balizar a decisão na 'teoria da carga dinâmica da prova', exigindo do autor um princípio de prova material da manipulação (como metadados ou inconsistências sensoriais manifestas) antes de transferir o encargo.

3.2 JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL: CRITÉRIOS DE CARACTERIZAÇÃO, PROVA E SANÇÃO

A análise da jurisprudência pátria revela divergências hermenêuticas relevantes entre o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais no tocante à caracterização do *deepfake*, à exigência de comprovação de dano concreto e à dosimetria das sanções.[1] Junquilho et al. (2024), ao mapearem 57 decisões proferidas nas eleições municipais de 2024, identificam a consolidação de duas vertentes interpretativas: a corrente qualitativa, que condiciona a ilicitude ao potencial de indução do eleitor em erro, e a corrente objetiva, focada na mera utilização do expediente tecnológico. A ausência de conceito exaustivo na legislação positivada conduz a magistratura à apropriação de referenciais doutrinários para balizar o alcance da manipulação informacional.

A primeira corrente adota a leitura qualitativa ao exigir verossimilhança e capacidade de engano como requisitos de tipicidade do ilícito. No julgamento do REl nº 0600064-13, sob relatoria do desembargador Fernando Nardon Nielsen, o TRE-MS assentou que a configuração do *deepfake* pressupõe a aparência de veracidade apta a iludir o eleitorado. O acórdão reconheceu que publicações marcadas por acidez ou sátira, destituídas de pretensão de realidade e sem condão de gerar confusão fática, inserem-se na esfera da crítica política ordinária. No mesmo sentido, o TRE-SC, no julgamento do Recurso em AIJE nº 0600681-22, relatoria do desembargador Adilor Danieli, condicionou a incidência do art. 9º-C da Resolução TSE nº 23.610/2019 à demonstração de prejuízo concreto ao equilíbrio da disputa e à higidez do pleito, afastando a sanção diante de mídias estruturadas em tom irônico sem viés desinformativo direto.

[1] A seleção dos acórdãos examinados nesta pesquisa obedeceu a um critério de amostragem qualitativa e exploratória de decisões proferidas pela Justiça Eleitoral durante o pleito de 2024. A delimitação do escopo buscou mapear precedentes emblemáticos representativos das linhas de entendimento existentes nos Tribunais Regionais e no Tribunal Superior Eleitoral. O levantamento reuniu julgados voltados à análise da ilicitude material, decisões pautadas pela aplicação objetiva das regras regulatórias e casos fundamentados na avaliação do potencial de enganosidade. Essa escolha metodológica permitiu identificar os vetores argumentativos utilizados pelos magistrados ao enfrentar controvérsias sobre montagens, inteligência artificial e deveres de transparência na propaganda.

A segunda corrente interpreta a proibição regulatória de forma estritamente objetiva, qualificando o *deepfake* como ilícito formal e absoluto. Ao julgar o MS nº 0600808-47, sob relatoria da desembargadora Flávia Birchal de Moura, o TRE-MG declarou a ilicitude da conduta de candidato a vice-prefeito que utilizou inteligência artificial para recriar composição fotográfica ao lado de seu falecido avô, ex-prefeito do município. O tribunal fixou a tese de que a vedação do recurso tecnológico opera de forma categórica, dispensando a comprovação de indução em erro do eleitorado. De igual modo, no julgamento do REl nº 0600074-13, relatado pelo desembargador Filipe Fernandes Campos, o TRE-PE assentou o ilícito na manipulação sintética de áudio e vídeo de pré-candidato para simular vaias durante sessão legislativa, considerando suficiente para a caracterização do ilícito a alteração do registro audiovisual mediante cotejo probatório, independentemente da discussão sobre a veracidade dos fatos subjacentes.

Cruz et al. (2024) mapearam as decisões contendo o termo "inteligência artificial" no repositório da Justiça Eleitoral entre 16 de agosto e 7 de outubro de 2024, atestando acentuada assimetria decisória entre juízes de primeiro grau e Cortes Regionais. Em diversas hipóteses, os tribunais adotaram interpretação restritiva para afastar a intervenção jurisdicional sobre montagens grosseiras ou de caráter nitidamente lúdico. Em sentido oposto, demandas idênticas culminaram na determinação de remoção de peças e suspensão de programas eleitorais pelo exclusivo descumprimento formal do dever de rotulagem, a exemplo da veiculação de jingles gerados por inteligência artificial sem aviso prévio em Teresina. Essa sobreposição desordenada de critérios tecnológicos, funcionais e formais revela um regime de experimentação jurisprudencial assimétrica, fragilizando a previsibilidade das respostas institucionais aos *deepfakes*.

Diante desse quadro de instabilidade hermenêutica, a prova técnica assume papel determinante na qualificação da mídia manipulada. A evolução acelerada da síntese audiovisual contrasta com a heterogeneidade da instrução probatória em juízo, comprometendo a capacidade institucional do Poder Judiciário para diferenciar edições simplificadas de sínteses hiper-realistas de alta complexidade.

A sistematização da matéria permite categorizar os danos eleitorais produzidos por mídias sintéticas em três dimensões autônomas. O dano reputacional é ilustrado no acórdão do TRE-MA no REl nº 0600038-22, relatado pelo desembargador Tárcio Almeida Araújo, no qual a difusão de *deepfakes* ofensivos à honra de pré-candidato antes do período permitido caracterizou propaganda eleitoral antecipada negativa. O dano à imagem adquire gravidade pela escala de disseminação nas redes, projetando prejuízos irreversíveis à igualdade da disputa. Já o dano informacional consolida-se na indução do eleitor ao erro sobre fatos, programas e dados oficiais. Isso pode ser exemplificado na simulação sintética do telejornal "Jornal Nacional", utilizado para veicular pesquisa eleitoral falsa, evidenciando como a instrumentalização das ferramentas digitais compromete a autenticidade das informações públicas. O dano à paridade de armas decorre do uso assimétrico da tecnologia para desestabilizar concorrentes, como apontam Junquilho et al. (2024) ao analisarem o compartilhamento de vídeo manipulado em grupos de mensageria de grande alcance no município de Potengi/CE.

No plano sancionatório, as decisões relativas às eleições municipais de 2024 enquadram o *deepfake* como meio proscrito de propaganda, aplicando a multa prevista no art. 9º-H da Resolução TSE nº 23.610/2019 e no art. 57-D da Lei nº 9.504/1997. O ministro Floriano de Azevedo Marques, em decisão monocrática no AREspEl nº 0600191-83, assentou que montagens grosseiras inseridas no debate político sem aptidão para enganar o eleitorado situam-se no âmbito da liberdade de expressão. A despeito da expressiva qualificação da conduta como abuso do poder político pelo art. 9º-C, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019, a jurisprudência pátria tem relutado em aplicar a cassação de registro ou diploma, limitando a resposta jurisdicional a sanções de natureza pecuniária.

3.3 PLATAFORMAS DIGITAIS E DEVERES DE CUIDADO

A regulação estatal da propaganda eleitoral integra-se aos arranjos de autorregulação e aos deveres de cooperação impostos às plataformas digitais. A remoção, a indisponibilização, a restrição, a sinalização e o rebaixamento de conteúdos como técnicas constitutivas da governança privada da desinformação. Ribeiro e Santos (2019), ao conceituarem a "democracia crackeada", demonstram que a convergência entre a economia da atenção, os ecossistemas fechados de informação e o fenômeno da pós-verdade gera vulnerabilidades sistêmicas à manipulação algorítmica. O diagnóstico fundamenta o dever de cuidado tecnológico imputado aos provedores, vinculando sua atuação à preservação do processo eleitoral, à tutela de dados pessoais e ao respeito aos direitos fundamentais.

A dimensão econômica dos agentes privados sobressai no montante expressivo de recursos publicitários direcionados aos seus ecossistemas. O relatório da We Are Social (2025) atesta que a parcela majoritária dos investimentos em publicidade digital opera mediante contratação programática, concentrando-se em redes sociais, motores de busca e plataformas de compartilhamento de vídeo.

A distribuição dos discursos, a temporalidade da exibição e o enquadramento do público submetem-se a arquiteturas algorítmicas orientadas por perfilamento comportamental e métricas de engajamento. A complexidade dessa estrutura exige que o dever de cuidado incorpore a governança dos sistemas de recomendação e segmentação responsáveis por ampliar a circulação de mídias sintéticas no ambiente eleitoral, superando a atuação restrita ao descarte episódico de ilícitos.

O julgamento do Tema nº 987 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, concernente à constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), projeta efeitos diretos sobre a disciplina das eleições. A reavaliação da responsabilidade civil das aplicações de internet por atos de terceiros consolida a exigência de um dever de proteção preventiva diante de violações graves a bens constitucionais protegidos.

A especificidade da tutela eleitoral reside na irreversibilidade temporal do dano, visto que a proliferação e o impulsionamento de *deepfakes* ao longo da campanha produzem impactos no resultado das urnas antes da consumação do provimento jurisdicional. A orientação fixada pela Suprema Corte confere sustentação constitucional à qualificação dos provedores como agentes dotados de responsabilidade sistêmica sobre a higidez do pleito, afastando a tese da neutralidade técnica nos casos em que a empresa aufere proveito econômico ou atua ativamente na distribuição, recomendação e impulsionamento de conteúdos sintéticos.

3.4 TRANSPARÊNCIA, ROTULAGEM DE CONTEÚDO SINTÉTICO E LIMITES DAS MEDIDAS PRIVADAS

A emergência dos *deepfakes* reconfigura a questão da transparência no processo eleitoral. O uso estratégico de mídias sintéticas de autoridades e candidatos na véspera de pleitos pode ser destacado como mecanismo de indução à confusão e ao descrédito público, operando por meio de gravações de áudio e vídeo integralmente fabricadas. A formulação de respostas normativas vincula-se à necessidade de enfrentar o esvaziamento da confiabilidade nos registros audiovisuais.

Innerarity e Colomina (2020) caracterizam a "democracia algorítmica" pela diluição da fronteira entre o fato e a simulação, substituindo a verificação probatória pela verossimilhança perceptiva. A especificidade dos *deepfakes* reside na síntese entre sofisticação técnica e acessibilidade das ferramentas geradoras, fator que amplia o potencial de desestabilização de processos deliberativos decisivos. As exigências de rotulagem e transparência relativas à inteligência artificial, positivadas no art. 9º-B da Resolução TSE nº 23.610/2019 (com a

redação dada pela Resolução TSE nº 23.732/2024), visam restabelecer padrões mínimos de rastreabilidade e de imputação de responsabilidade.

Dados empíricos apurados pela organização Data Privacy Brasil (2026) revelam entraves na consolidação do dever de transparência no ecossistema digital. O levantamento de 137 episódios de veiculação de conteúdos políticos sintéticos entre dezembro de 2025 e fevereiro de 2026 atestou que dois terços do material gerado por inteligência artificial circularam desprovidos de sinalização explicativa, descumprindo as determinações do Tribunal Superior Eleitoral. O descompasso entre o modelo regulatório e a conduta das campanhas evidencia a fragilidade dos incentivos atuais para reverter a opacidade no uso político da inteligência artificial generativa.

Relatório da RMJE (2024) indica que o alcance de medidas puramente técnicas e de identificação visual exige a integração de deveres mais amplos de avaliação de risco e conformidade. O panorama comparado dos Estados Unidos expõe a coexistência de dezenas de legislações estaduais que articulam proibições, deveres de etiquetagem e obrigações a provedores de aplicação, revelando os desafios de coordenação entre a proteção da higidez eleitoral, a liberdade de expressão e a inovação tecnológica.

Conforme o mesmo relatório, é importante ressaltar o aumento de três vezes no volume global de *deepfakes* no ano de 2023, sobressaindo o crescimento expressivo de clones vocais sintéticos. O impacto eleitoral dessas mídias manifesta-se como vetor de degradação do ambiente informacional e de erosão da confiança institucional. A veiculação de conteúdos rotulados mantém a capacidade de estimular teorias conspiratórias e de ser instrumentalizada por atores políticos para questionar a autenticidade de evidências legítimas sob a alegação sistemática de fraude digital.

Porém, a realidade aponta a insuficiência dos mecanismos privados de moderação. As políticas de sinalização e remoção adotadas por plataformas como X, Facebook e TikTok mostram-se incapazes de conter a proliferação de mídias ilícitas e ofensivas às normas do pleito, sustentando a juridicidade da vedação objetiva aos *deepfakes* e da cominação de sanções rigorosas. O dever de cuidado das plataformas abrange a implementação de governança algorítmica interna, avaliações sistemáticas de risco e colaboração institucional continuada com a Justiça Eleitoral.

4 O CASO DO AVATAR SINTÉTICO NA CONVENÇÃO DE 2026: ENGANOSIDADE, PROPORCIONALIDADE E O DILEMA SANCIONATÓRIO DO TSE

A utilização de um avatar sintético gerado por inteligência artificial simulando a imagem e a voz do ex-presidente Jair Bolsonaro na convenção nacional do Partido Liberal (PL), realizada no âmbito das eleições de 2026 para chancelar o apoio à candidatura de Flávio Bolsonaro, inaugurou um capítulo inédito na aplicação das normas sobre propaganda e mídias sintéticas no Brasil. O episódio trouxe à tona questões dogmáticas complexas sobre a qualificação jurídica do ato, a interpretação do conceito de deepfake no sistema regulatório eleitoral e os limites do poder sancionatório da Justiça Eleitoral diante de antinomias normativas.

A primeira questão a ser enfrentada reside na natureza jurídica do evento em que a mídia foi veiculada. O art. 36, § 1º, da Lei nº 9.504/1997 franqueia a realização de propaganda intrapartidária nos quinze dias anteriores às convenções, direcionada exclusivamente aos congressistas ou delegados, em local recinto e fechado. A transmissão simultânea do discurso do avatar digital por meio de redes sociais de acesso público, canais de *streaming* e veículos de comunicação social desbordou os contornos da comunicação interna da agremiação. A partir do momento em que a mensagem atinge indeterminados eleitores e circula massivamente no espaço público, afasta-se a exceção da propaganda intrapartidária, atraindo de forma irrestrita a incidência do regime jurídico aplicável à propaganda eleitoral em meio externo e às suas vedações específicas.

Superada a qualificação do ato como propaganda sujeita ao controle jurisdicional eleitoral, o exame da licitude da conduta exige a análise minuciosa da redação do art. 9º-C da Resolução TSE nº 23.610/2019, introduzido pela Resolução TSE nº 23.732/2024. O § 1º do dispositivo positiva uma interdição de caráter amplo ao proibir a utilização, para prejudicar ou favorecer candidatura, de conteúdo sintético em áudio ou vídeo, gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar a imagem ou a voz de pessoa viva, falecida ou fictícia. Sob uma exegese estritamente literal do referido parágrafo, a mera produção e veiculação de um avatar sintético de pessoa viva configuraria, de forma objetiva, a infração à norma eleitoral, atraindo a qualificação de *deepfake* proscrito.

Uma leitura sistemática e teleológica do artigo revela uma antinomia técnica entre a proibição ampla do § 1º e a estrutura conceitual fixada no caput do art. 9º-C. O *caput* condiciona o ilícito eleitoral ao emprego de conteúdo manipulado voltado a difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.

O elemento tipificador do *deepfake* eleitoral reside na presença da enganosidade, compreendida como a aptidão da tecnologia para induzir o eleitorado em erro, atribuindo a determinado agente público ou político declarações, comportamentos ou fatos inexistentes no plano da realidade. A antinomia técnica entre o *caput* e o § 1º deve ser resolvida pela primazia do critério funcional, no qual a proibição ampla do § 1º deve ser lida como uma presunção relativa de ilicitude, a qual cede diante da prova da ausência de enganosidade, sob pena de se interditar a inovação tecnológica por si só.

O exercício do poder regulamentar pelo Tribunal Superior Eleitoral encontra limites expressos no princípio da legalidade estrita em matéria sancionatória. Nos termos do art. 23, IX, do Código Eleitoral, a competência normativa da Corte Superior destina-se a expedir instruções para a execução das leis, sem autorização para criar vedações absolutas ou hipóteses de responsabilidade sem respaldo em lei em sentido formal. O regime punitivo do Direito Eleitoral exige previsão legal estrita das condutas ilícitas e das respectivas sanções, conforme estabelecido na Lei nº 9.504/1997 e na LC nº 64/1990.

A aplicação rígida e isolada do § 1º do art. 9º-C da Resolução TSE nº 23.610/2019 esbarra nessa fronteira constitucional. Tratar a utilização de ferramentas sintéticas como infração objetiva automática, sem averiguar a presença real de potencial desinformativo, expande o alcance do poder regulamentar para além dos moldes fixados pelo legislador ordinário. A validação jurídica da norma exige sua leitura alinhada ao caput do dispositivo, condicionando a resposta sancionatória à demonstração da enganosidade e da grave afetação do pleito.

O quadro fático registrado na convenção partidária apresenta especificidades que tensionam a aplicação automática do § 1º. A exibição do vídeo iniciou-se com a manifestação expressa do próprio avatar declarando sua condição de simulação digital concebida por inteligência artificial, cumprindo ostensivamente o dever de transparência. A mensagem veiculada pela imagem sintética limitou-se a reafirmar a declaração de apoio político do ex-Presidente à postulação de seu filho, alinhando-se à postura pública real e incontroversa adotada pelo líder político fora do ambiente virtual. Ausente a fabricação de fatos falsos ou a simulação de um apoio inexistente, a conduta carece do elemento central da enganosidade, não produzindo distorção fática sobre o processo de formação da vontade do eleitor.

A divergência entre o critério formal contido no § 1º e o critério funcional da enganosidade estabelecido no caput deságua em um complexo entrave no campo sancionatório. O § 2º do art. 9º-C prevê que a infração às vedações do dispositivo caracteriza uso indevido dos meios de comunicação social e abuso do poder político, remetendo a apuração ao rito da AIJE prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 e configurando o crime tipificado no art. 323, § 1º, do Código Eleitoral. A única consequência cível-eleitoral expressamente cominada para a hipótese é a cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado

e a declaração de inelegibilidade, inexistindo a previsão explícita de multa pecuniária no corpo do artigo.

Todavia, a imposição da sanção extrema de cassação do registro ou do diploma na hipótese em tela revela-se frontalmente incompatível com o princípio da proporcionalidade. A cassação de mandatos constitui a medida mais severa do ordenamento eleitoral, reservada a condutas dotadas de gravidade qualificada capazes de comprometer a lisura e a legitimidade do resultado das urnas. Punir a veiculação de um avatar, que veicula mensagem condizente com a realidade política do representado, com a perda do direito de disputar ou exercer o cargo representativo significaria uma distorção grave do sistema de penas da Justiça Eleitoral.

Diante da ausência de previsão de pena pecuniária no art. 9°-C e da impossibilidade jurídica de aplicar a cassação em casos desprovidos de enganosidade, a jurisdição eleitoral é provocada a realizar uma operação de integração normativa. A calibragem da sanção exige o recurso por analogia às multas estabelecidas para a propaganda extemporânea, por força do art. 36, § 3°, da Lei n° 9.504/1997, ou às sanções cominadas para a propaganda irregular. Essa construção hermenêutica expõe a lacuna regulatória do Tribunal Superior Eleitoral, que instituiu uma vedação objetiva de alta amplitude sem dotar o julgador de uma gradação sancionatória proporcional para infrações de menor potencial ofensivo.

A solução da controvérsia pelo Tribunal Superior Eleitoral exige a afirmação da enganosidade como elemento normativo indispensável para a caracterização do *deepfake* eleitoral sancionável com o rigor do abuso de poder. A interdição do uso de inteligência artificial na propaganda destina-se a proteger a verdade sabida e a higidez cognitivo-informativa do sufrágio, impedindo que artefatos tecnológicos sejam instrumentalizados para a fraude eleitoral. A simples transposição de uma mensagem política autêntica para o suporte digital sintético, quando acompanhada da devida sinalização e desprovida de dolo de engano, afasta a ilicitude qualificada do *deepfake*, autorizando, no máximo, a aplicação de sanção pecuniária decorrente do descumprimento formal das regras de veiculação.

5 O POTENCIAL DE ENGANOSIDADE COMO CATEGORIA DOGMÁTICA AUTÔNOMA DO DIREITO ELEITORAL

A emergência das mídias sintéticas operadas por sistemas de inteligência artificial generativa estabelece uma ruptura profunda na teoria geral dos ilícitos eleitorais. No modelo tradicional do processo eleitoral, o julgamento de ilicitude dependia do confronto direto entre a narrativa veiculada pela propaganda e a realidade objetiva dos acontecimentos. As tecnologias de síntese audiovisual avançada desarticulam essa dinâmica ao eliminar os vestígios materiais de manipulação que permitiam a identificação intuitiva da falsidade.

A capacidade dos algoritmos generativos em reproduzir características biométricas, padrões vocais, iluminação ambiente e microexpressões faciais cria um cenário de hiper laboratório, com potencial indeterminado de evolução. Esse ecossistema gera o fenômeno denominado por Chesney e Citron (2019) como o “dividendo do mentiroso” (*liar’s dividend*). Trata-se de uma dupla degradação do ambiente deliberativo.

A presença constante de simulações computadorizadas autoriza que atores políticos desmintam vídeos autênticos de suas condutas ilícitas alegando tratar-se de manipulação digital. Ao mesmo tempo, atribui às peças sintetizadas uma carga primária de verossimilhança que contamina o debate público antes de qualquer checagem. A erosão da confiança epistêmica pública compromete o pilar fundamental da democracia representativa, que exige um substrato mínimo de fatos compartilhados para a tomada de decisão eleitoral.

5.1 A DIMENSÃO COGNITIVA DA PERSUASÃO POR MÍDIAS SINTÉTICAS E A SUPERAÇÃO DO *ANIMUS DECIPIENDI*

A apreensão da gravidade das mídias sintéticas pelo Direito exige o diálogo com a psicologia cognitiva e com as teorias do duplo processamento da informação. O modelo formulado por Daniel Kahneman (2012) distingue o processamento mental em dois sistemas operacionais. O primeiro atua de forma automática, rápida e intuitiva, demandando baixo esforço cognitivo, enquanto o segundo opera de forma reflexiva, analítica e custosa do ponto de vista mental. As mídias sintéticas de alta fidelidade operam uma invasão direta no primeiro sistema do eleitor.

O cérebro humano evoluiu para conferir crédito primário aos estímulos visuais e auditivos. A percepção de um vídeo ou áudio ativa respostas emocionais instantâneas e fixa memórias implícitas antes que os mecanismos analíticos do segundo sistema consigam ser mobilizados. Quando um cidadão visualiza um conteúdo sintético que retrata um candidato cometendo um crime, a imagem é absorvida como fato consumado na estrutura cognitiva. A desmentida posterior, ainda que acompanhada de laudos periciais complexos, atua tardiamente no segundo sistema. A resposta institucional raramente possui a força plástica necessária para apagar a marca emocional deixada pela primeira impressão. Há uma assimetria temporal insuperável entre a velocidade da contaminação cognitiva e o tempo exigido para a desconstrução racional do engano.

A dogmática eleitoral tradicional insistiu por décadas na busca do elemento subjetivo do agente como pressuposto da sanção. Exigir a comprovação do dolo específico, da culpa consciente ou do *animus decipiendi* do propagador revela-se um anacronismo frente à arquitetura das redes digitais. A difusão de conteúdos em plataformas baseadas em inteligência artificial opera por redes descentralizadas, algoritmos de engajamento, sistemas de automação e compartilhamentos em massa por usuários ordinários.

A fixação da ilicitude na intenção psicológica do emissor inviabiliza a tutela jurisdicional tempestiva. O agente que desenvolve o algoritmo ou dispara a mídia sintética frequentemente se oculta sob o anonimato da criptografia ou opera a partir de jurisdições estrangeiras. Os atores que replicam o conteúdo na rede atuam movidos por vieses de confirmação, sem pleno conhecimento da falsidade do material. O bem jurídico tutelado pela norma eleitoral é a higidez do pleito e a livre formação da vontade política do eleitorado, valores afetados de forma idêntica independentemente da intenção do sujeito que efetuou o compartilhamento. A dogmática precisa abandonar os filtros mentalistas e focar na nocividade objetiva da mensagem.

5.2 CONCEITUAÇÃO DO POTENCIAL DE ENGANOSIDADE COMO CATEGORIA DE PERIGO DE APTIDÃO

O potencial de enganosidade erige-se como a categoria central capaz de conferir coerência a esse novo arranjo dogmático. Conceitua-se o potencial de enganosidade como a aptidão objetiva, abstrata e intrínseca de uma mídia sintética para induzir o observador médio a erro, produzindo uma falsa representação da realidade capaz de interferir na formação da convicção política. A categoria não exige a comprovação do resultado fático, dispensando a produção de provas sobre quantos eleitores alteraram efetivamente o seu voto.

A natureza jurídica dessa categoria aproxima-se dos crimes de perigo abstrato-concreto no Direito Penal. A simples introdução no ambiente eleitoral de uma peça dotada de elevada capacidade persuasiva e falsidade dissimulada constitui a ilicitude. A norma protege o ecossistema informacional de contaminações severas, enquanto o juízo de valor recai sobre o artefato comunicacional e sua capacidade intrínseca de enganar, libertando o julgador da

tarefa impossível de mapear os estados mentais da totalidade do eleitorado.

Para evitar que o conceito descambe em subjetivismo judicial ou arbitrariedade, a dogmática deve fixar critérios objetivos para a aferição do potencial de enganosidade no caso concreto. Sugere-se a aplicação de quatro vetores cumulativos de análise pelo magistrado eleitoral. O primeiro vetor é o grau de acurácia técnica da simulação. Avalia-se a presença de falhas perceptíveis ao olhar ou ouvido do cidadão comum, tais como inconsistências na iluminação, artefatos visuais ao redor da boca, robótica vocal ou dessincronização labial. A ausência de falhas perceptíveis eleva o potencial de enganosidade ao seu nível máximo.

O segundo vetor refere-se à arquitetura de distribuição e à escala de alcance. Analisa-se o canal utilizado para a difusão, o uso de impulsionamento pago, a atuação de redes coordenadas de robôs e a veiculação em aplicativos de mensageria fechada. Conteúdos disseminados em redes privadas de conversação possuem maior potencial de engano devido à ausência de contraditório imediato e à confiança depositada no remetente. O terceiro vetor é a janela temporal de veiculação em relação ao dia da votação. A proximidade do pleito reduz exponencialmente a capacidade de reação do candidato atingido e da própria Justiça Eleitoral. A veiculação nas quarenta e oito horas anteriores à eleição atinge o ápice do potencial de enganosidade, pois anula a possibilidade de checagem e contraprova eficazes.

Já o quarto vetor abrange a densidade temática e a gravidade do fato simulado. A análise mede o impacto da conduta imputada sobre os atributos essenciais do ator político, como a atribuição de crimes, atos de corrupção ou declarações que implodem sua base eleitoral.

A consolidação do potencial de enganosidade como categoria autônoma harmoniza-se plenamente com o sistema constitucional de garantias. A liberdade de expressão constitui um dos pilares da democracia brasileira, assegurando a livre manifestação do pensamento e a crítica política severa. O dispositivo constitucional protege a circulação de opiniões, valorações morais e discursos controvertidos, ficando excluída do manto protetivo a fraude tecnológica construída para falsificar a percepção sensorial do cidadão.

A soberania popular, exercida pelo voto direto e secreto, pressupõe um processo eleitoral justo, no qual a vontade política seja formada de maneira autônoma e informada. A circulação de mídias sintéticas com alto potencial de enganosidade compromete a autonomia do eleitor, violando o direito à informação qualificada. A intervenção judicial pautada pelo potencial de enganosidade protege o processo deliberativo, atuando exclusivamente sobre artefatos que fraudam a realidade.

6 MATRIZ OPERACIONAL DE METRIFICAÇÃO E RESPOSTA JURISDICIONAL PROPORCIONAL

A consolidação teórica do potencial de enganosidade exige instrumentalização prática para conter o arbítrio subjetivo na atividade jurisdicional. Uma matriz operacional funciona como sistema de ponderação desenhado para estruturar a fundamentação das decisões judiciais, convertendo vetores conceituais abstratos em variáveis objetivas e metrificáveis. O fluxo decisório abandona a intuição do magistrado e assume uma verificação padronizada, garantindo a previsibilidade do julgamento e preservando a segurança jurídica das campanhas políticas. Essa arquitetura impede que condutas de reduzida nocividade recebam sanções desproporcionais, viabilizando respostas céleres diante de ilícitos capazes de desestabilizar a disputa eleitoral.

A operacionalização do modelo ocorre pela valoração articulada de quatro vetores analíticos. O primeiro vetor avalia a acurácia técnica do artefato, variando de edições rústicas percebidas com facilidade pelo observador comum até sínteses hiper-realistas indistinguíveis ao olhar ordinário. O segundo vetor mede a escala e a forma de difusão, acompanhando o percurso da mensagem desde postagens orgânicas de alcance restrito até impulsionamen-

tos pagos direcionados e disparos coordenados em redes fechadas de mensageria. O terceiro vetor afere a janela temporal em relação ao dia da votação, aumentando seu peso na medida em que se aproxima o pleito e atingindo a pontuação máxima nas quarenta e oito horas anteriores à eleição. O quarto vetor analisa a densidade temática e a gravidade da conduta simulada, graduando o impacto desde controvérsias políticas normais até imputações de crimes e fatos gravemente desabonadores.

A combinação dessas variáveis consolida três patamares graduados de risco para o processo eleitoral. O enquadramento no primeiro nível verifica-se quando há baixa fidelidade técnica ou circulação inexpressiva, ensejando intervenção judicial mínima para manter a presunção de legalidade do discurso e preservar o ônus probatório integral a cargo do impugnante. A classificação no segundo nível ocorre diante de boa qualidade técnica associada à viabilidade de contraditório imediato, hipótese que justifica a imposição de rotulagem compulsória ou a remoção da mídia caso descumprido o dever de validação em prazo sumário. A identificação do terceiro nível decorre da convergência entre hiper-realismo, disseminação massiva e extrema proximidade da votação.

O enquadramento nesse patamar crítico opera a inversão pragmática da tutela de urgência, autorizando a remoção cautelar imediata antes da manifestação da defesa. Incumbe ao representado demonstrar a autenticidade do material para reverter a liminar, justificando a abertura de investigação judicial por uso indevido dos meios de comunicação social nas hipóteses de reincidência ou emprego deliberado dessa classe de ilícito.

CONCLUSÃO

A superação dos desafios impostos pela inteligência artificial generativa no processo eleitoral exige um salto dogmático na teoria geral dos ilícitos eleitorais. A substituição dos suportes tradicionais de comunicação por mídias sintéticas altera a própria dinâmica de contaminação cognitiva do eleitorado, tornando obsoletas as estruturas focadas na aferição do *animus decipiendi* do emissor ou no enquadramento puramente formal de ferramentas tecnológicas. O objeto central da tutela jurídica desloca-se da investigação subjetiva sobre a intenção do agente para a proteção objetiva do ecossistema de formação da vontade política. A preservação da legitimidade do sufrágio, sob a ótica de uma democracia procedimental, demanda respostas institucionais capazes de conter simulações hiper-realistas antes que produzam estragos irreversíveis na formação do convencimento do eleitor.

A tentativa de conter o avanço tecnológico por meio de interdições absolutas e alheias ao contexto fático compromete a coerência do sistema sancionatório e ultrapassa os limites constitucionais do poder regulamentar. Tratar a utilização de artefatos digitais como infração grave autônoma, desligada do potencial desinformativo real da mensagem, gera assimetrias severas e expõe candidaturas a punições desproporcionais. O potencial de enganosidade firma-se como a categoria dogmática indispensável para qualificar a ilicitude material do *deepfake* eleitoral. Mídias que cumprem deveres de transparência ou que veiculam manifestações satíricas e posicionamentos políticos autênticos carecem da aptidão de induzir o observador médio em erro. A exigência desse filtro resguarda a liberdade de expressão e o princípio da legalidade estrita, impedindo que sanções severas de cassação de registro ou diploma incidam sobre condutas inofensivas à higidez do pleito.

A viabilidade prática dessa construção teórica consolida-se na aplicação da matriz operacional de ponderação. A valoração articulada da acurácia técnica, da escala de distribuição, da janela temporal e da densidade temática dota a magistratura de um parâmetro preditivo e uniforme para a calibração das respostas jurisdicionais. A metodologia substitui o voluntarismo judicial por um fluxo racional de julgamento, garantindo intervenções mínimas em cenários de reduzido impacto e reservando a remoção cautelar imediata e a apuração por

abuso de poder para hipóteses de risco crítico. A afirmação do potencial de enganosidade como requisito tipificador confere maturidade dogmática à Justiça Eleitoral, conciliando a defesa da integridade informacional com as garantias fundamentais da disputa política.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 05 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 10 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 22 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Mandado de Segurança nº 060080847**. Relatora: Des. Flávia Birchal de Moura. Julgado em 22 ago. 2024. Publicado no DJe em 22 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral nº 060007413**. Relator: Des. Filipe Fernandes Campos. Julgado em: 08 ago. 2024. Publicado no DJe em 12 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Recurso Contra Decisoes De Juizes Eleitorais nº 060068122**, Relator: Des. Adilor Danieli, Acórdão de 10 dez. 2025. Publicado no DJe em 17 dez. 2025

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **Recurso Eleitoral nº 060005354**. Relatora: Des. Maria Claudia Bedotti. Julgado em: 23 jul. 2024. Publicado no DJe em 30 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. **Recurso Eleitoral nº 060003822**. Relator: Des. Tarcísio Almeida Araújo. Julgado em: 02 dez. 2024. Publicado no DJe em 06 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul. **Recurso Eleitoral nº 060006413**. Relator: Des. Fernando Nardon Nielsen. Julgado em 26 jan. 2026. Publicado no DJe em 29 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 249, p. 156-184, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 29, p. 132-145, 04 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.755, de 02 de março de 2026**. Altera a Resolução nº 23.610/TSE, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico do TSE, Brasília, DF, n. 30, p. 93-102, 03 mar. 2026. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-755-de-2-de-marco-de-2026>. Acesso em: 29 mar. 2026.

CÂNDIDO, Joel. **Direito eleitoral brasileiro**. 13. ed. São Paulo, SP: Edipro, 2008.

CHESNEY, Robert; CITRON, Danielle K. Deep Fakes: A looming challenge for privacy, democracy, and national security. **California Law Review**, v. 107, p. 1752-1819, 2019.

CRUZ, Matheus S. et al. IA no primeiro turno: o que vimos até aqui. Salvador e São Paulo: **Aláfia Lab & Data Privacy Brasil**, 2024. Disponível em: <https://observatorioianaseleicoes.com.br/wp-content/uploads/2025/08/RELATORIO-Balanco-OBservatorio-IA-nas-Eleicoes.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2026.

DAN, Viorela. Deepfakes as a Democratic Threat: Experimental Evidence Shows Noxious Effects That Are Reducible Through Journalistic Fact Checks. **The International Journal of Press/Politics**, p. 1-26, 2025.

DATA PRIVACY BRASIL. Dois em cada três conteúdos políticos gerados por IA circulam sem sinalização, aponta Observatório IA nas Eleições. **Data Privacy Brasil Research**, 16 mar. 2026. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/dois-em-cada-tres-conteudos-politicos-gerados-por-ia-circulam-sem-sinalizacao-aponta-observatorio-ia-nas-eleicoes/>. Acesso em: 23 mai. 2026.

FERNANDES, Carla M. et al. Campanha permanente de Dilma Rousseff: uma análise da comunicação governamental e das estratégias eleitorais. **Mediaciones Sociales**, n. 15, Madrid, ESP, p. 81-100, 2016.

GOMES, José J. **Direito eleitoral**. 21. ed. Rio de Janeiro, RJ: Atlas, 2025.

INNERARITY, Daniel; COLOMINA, Carme. La verdad en las democracias algorítmicas. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 124, p. 11-23, 2020.

JUNQUILHO, Tainá A. et al. (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, 2024. E-book.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: as duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LOPES, Marcia P.; BRITTO NETA, Miriam S. A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha. **Revista Estudos Eleitorais do TSE**, v. 18, p. 340-374, 2024.

MERKEL, Wolfgang. Embedded and Defective Democracies. **Democratization**, v. 11, n. 5, p. 33-58, 2004.

NETLAB UFRJ; DFRLAB. **Lessons from the pre-campaign: the challenge of combating deepfakes in the 2024 elections in Brazil**. Rio de Janeiro, RJ: NetLab UFRJ, 2024. Disponível em: <https://netlab.eco.ufrj.br/en/post/lessons-from-the-pre-campaign-the-challenge-of-combating-deepfakes-in-the-2024-elections-in-brazil>. Acesso em: 03 mai 2026.

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

PAIM, Gustavo B.; LO PUMO, Caetano C. Democracia, igualdade de oportunidades e o horário eleitoral gratuito: a nova redação do art. 47. § 2°, incisos I e II, da Lei n° 9.504/1997. **Revista Estudos Eleitorais do TSE**, v. 9, p. 63-82, 2014.

PARIS, Britt; DONOVAN, Joan. Deepfakes and cheap fakes. **Data & Society**, v. 1, 2019.

RAUCH, Jonathan. The constitution of knowledge: a defense of truth. Washington, DC: **Brookings Institution Press**, 2021. p. 125.

RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL (RMJE). **Panorama Normativo y Judicial del uso de la Inteligencia Artificial en los Procesos Electorales**. Ciudad de Mexico, Mexico: RMJE, Octubre 2024.

RIBEIRO, Sandro J. T.; SANTOS, Edméa O. Democracia crackeada: a cibercultura e a manipulação algorítmica persuasiva. **EDUCIBER: Dilemas e práticas contemporâneas**, v. 2, p. 101-112, 2019.

ROCHA, Tiago M. A questão da desinformação no direito da União Europeia. In: ENES,

Graça; et al. (org.). **CIJ – 25 Anos de Investigação**. 1. ed. Coimbra, POR: Gestlegal, 2025. p. 465–492. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/170139/2/746394.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026.

RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor D. A. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, p. 1-18, 2024.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 1. ed. São Paulo, SP: Editora Unesp, 2017.

WE ARE SOCIAL. **Digital 2026: global overview report**. We Are Social, 2025. Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/87891b94-222f-4223-b76f-dcaee9f22b8b?allowFullscreen=true>. Acesso em: 30 mai. 2026.

WESTERLUND, Mika. The Emergence of Deepfake Technology: A Review. **Technology Innovation Management Review**. v. 9, i. 11, 2019, p. 40-53. Disponível em: <http://doi.org/10.22215/timreview/1282>. Acesso em: 28 set. 2025.Acesso em: 23 mai. 2026.

LEGITIMIDADE ELEITORAL E REMOÇÃO POR EQUIVALÊNCIA: O TESTE TRIPARTITE NA EXECUÇÃO DAS ORDENS DA JUSTIÇA ELEITORAL POR PLATAFORMAS DIGITAIS

MARCO AURÉLIO RODRIGUES DA CUNHA E CRUZ
HELDER DE OLIVEIRA CALDEIRA

Sobre os autores:

Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz: Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidad de Sevilla (Espanha), com Estágio Pós-Doutoral na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Pesquisador nas áreas de Direitos da Personalidade, Novas Mídias e Sociedade de Consumo e Direito da Comunicação Social. Advogado constitucionalista e pesquisador.

Helder de Oliveira Caldeira: Advogado, professor de Direito Constitucional e Civil (FDC) e escritor. É doutorando em Direito (UNOESC), mestre em Direito (UFMT), pesquisador da Cátedra Otávio Frias Filho de Estudos em Comunicação, Democracia e Diversidade (IEA/USP) e membro efetivo da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/MT. Autor dos romances Águas Turvas (2014) e (Quase) Borboleta (2020) e da biografia política A 1ª Presidenta (2011), sobre Dilma Rousseff. Também coorganizou Direitos Fundamentais e Constituição: olhares contemporâneos (2023) e é coautor das obras Direitos Humanos Contemporâneos (2022) e O Estrangeiro: cadernos de Filosofia, Literatura e Direitos Humanos (2022).

RESUMO

O art. 9º-E, VI, da Resolução TSE nº 23.610/2019 responsabiliza as plataformas pela remoção de conteúdos idênticos ou substancialmente equivalentes aos já alcançados por decisão da Justiça Eleitoral e lhes transfere parte da execução das ordens eleitorais. O artigo examina as condições jurídicas dessa extensão à luz do teste tripartite do art. 19.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. A pesquisa documental tem como caso central o Referendo na Representação 0602260-84, cotejado com decisões do Supremo Tribunal Federal e com outro julgamento eleitoral. Em seis dias, a publicação original foi objeto de ao menos quatro comandos sucessivos dirigidos às plataformas, e as ordens deixaram em aberto a revisão sistemática das remoções anteriores. Sustenta-se que a extensão exige fundamentação própria quanto à legalidade, à finalidade e à necessidade e que sua legitimidade depende de vincular cada remoção à versão vigente da ordem, para que as correções judiciais alcancem o cumprimento na campanha.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; liberdade de expressão; remoção por equivalência; teste tripartite; plataformas digitais.

ABSTRACT

Article 9-E(VI) of Superior Electoral Court (TSE) Resolution 23,610/2019 holds platforms liable for non-removal of content identical or substantially equivalent to content already reached by an electoral court decision, shifting to them part of the enforcement of electoral orders. This article examines the legal conditions for that extension through the three-part test of Article 19(3) of the International Covenant on Civil and Political Rights. The documentary study centers on the TSE's collegiate review in Representation 0602260-84, compared with Federal Supreme Court decisions and another electoral ruling. Within six days, the original post was subject to at least four successive orders addressed to platforms, and the orders left open the systematic review of removals under earlier versions. It argues that the extension requires its own justification regarding legality, legitimate aim and necessity, and that its legitimacy depends on linking each removal to the version of the order in force, so that judicial corrections reach enforcement during the campaign.

Keywords: Electoral law; freedom of expression; equivalent-content removal; three-part test; digital platforms.

INTRODUÇÃO

Entre 25 de setembro e 1º de outubro de 2026, uma publicação que associava o campo político de candidato à Presidência da República a um ataque ao título de Padroeira do Brasil conferido a Nossa Senhora Aparecida foi objeto de pronunciamentos sucessivos. O Tribunal Superior Eleitoral determinou sua retirada; decisão monocrática no Supremo Tribunal Federal cassou a ordem; outro ministro suspendeu a cassação, restabelecendo-a; e o colegiado eleitoral, ao final, preservou a publicação. No mesmo julgamento, o TSE manteve a ordem complementar dirigida a publicações de terceiros que reproduzissem o núcleo factual reputado falso, inclusive sob forma substancialmente equivalente. Em seis dias, as plataformas encarregadas do cumprimento receberam ao menos quatro comandos sucessivos sobre a mesma publicação.

O episódio repercutiu além dos autos. A Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (2026, p. 9-10) registrou incerteza jurídica associada ao alcance das regulamentações sobre desinformação, e a Transparência Eleitoral Brasil (2026) anotou a suspensão e o restabelecimento de medidas do TSE pelo STF. Em ofício de 28 de setembro, transcrito no relatório da OEA (2026, p. 9), a Presidência do TSE afirmou que a extensão, por via reclamatória e mediante decisão monocrática, dos efeitos de provimento jurisdicional a publicações não identificadas "altera a arquitetura constitucional da jurisdição eleitoral e fragiliza a unidade de comando necessária à condução do processo eleitoral". Dirigida à via reclamatória, a objeção assenta num critério, a extensão de efeitos a publicações não identificadas, que também caracteriza o mecanismo adotado pela própria Justiça Eleitoral para as eleições de 2026.

A legitimidade dos mandatos sempre dependeu, além da integridade da apuração, das condições em que se forma a vontade política. Nos trinta anos do sistema informatizado de votação, a confiança construída pela urna eletrônica convive com a transformação dessas condições em ambientes digitais, nos quais a organização da circulação informacional e a exploração de dados pelas plataformas condicionam aquilo que chega ao eleitor (Morais; Cunha e Cruz, 2025). Ao intervir nesse espaço, a Justiça Eleitoral converte a autoridade com que retira conteúdos de circulação em parte do patrimônio de confiança do sistema, e uma execução impossível de reconstruir oferece matéria às narrativas de arbítrio que a desinformação mobiliza contra a instituição.

O art. 9º-E, VI, da Resolução TSE nº 23.610/2019, incluído pela Resolução nº 23.755/2026, situa-se no centro desse problema. O dispositivo torna os provedores solidariamente responsáveis quando, cientes de decisão da Justiça Eleitoral, deixam de indisponibilizar publicações que reproduzam, no todo ou em parte, conteúdo idêntico ou substancialmente equivalente ao que ela alcançou (Brasil, 2019b, 2026f). A classificação das novas publicações passa a integrar o cumprimento e cabe, em primeiro lugar, a quem executa a ordem. Desse deslocamento nasce a pergunta que orienta o estudo: em que condições a fundamentação judicial autoriza a extensão e continua a legitimá-la quando o próprio comando é esclarecido, restringido ou suspenso?

Sustenta-se que a extensão exige justificação própria, aferível pelo teste tripartite do art. 19.3 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), e que essa justificação subsiste enquanto cada remoção derivada puder ser referida à versão da ordem que a autorizou. Alterado o alcance do comando, as remoções apoiadas na versão anterior precisam ser localizadas e reavaliadas em tempo útil para a disputa. Essa rastreabilidade mantém a restrição ancorada num juízo judicial prévio e controlável, premissa pela qual o STF admitiu a extensão de ordens eleitorais a conteúdos idênticos, e conserva utilidade qualquer que seja o desfecho da controvérsia sobre a validade da ampliação normativa de 2026. Legitimidade designa, neste estudo, a possibilidade de controle público das razões que sustentam cada restrição e sua aplicação, e não se confunde com a validade da norma que a autoriza.

A pesquisa é documental e jurídico-analítica, com corte em 22 de outubro de 2026. O caso central é o Referendo na Representação 0602260-84 (Brasil, 2026e), lido ao lado das decisões da Reclamação 95.295/PR (Brasil, 2026b, 2026c) e da Medida Cautelar no Recurso Extraordinário 1.057.258/MG (Brasil, 2026a), e o Referendo na Representação 0601725-58 (Brasil, 2026d) serve de contraste quanto à amplitude da ordem. O caso tem valor analítico singular, por reunir num único episódio a expedição, a ampliação, a cassação, o restabelecimento e a delimitação da ordem. Em atenção à transparência metodológica exigida por Epstein e King (2002), o texto distingue os documentos observados das inferências deles extraídas, e as conclusões incidem sobre o modo como os comandos organizam o cumprimento.

1 DO VOCABULÁRIO AO MÉTODO: O TESTE TRIPARTITE DIANTE DA ORDEM EXTENSÍVEL

O PIDCP, promulgado pelo Decreto nº 592/1992, admite restrições à liberdade de expressão previstas em lei, voltadas a uma das finalidades enumeradas no art. 19.3 e necessárias para alcançá-la (Brasil, 1992a). O Comentário Geral nº 34 do Comitê de Direitos Humanos converte essas exigências em encargos argumentativos: a norma restritiva deve ser acessível e precisa o bastante para orientar quem a aplica, e quem restringe deve demonstrar, de modo específico e individualizado, a natureza da ameaça e a conexão direta entre a expressão atingida e o risco invocado, preferindo, entre as medidas aptas a proteger o interesse legítimo, a menos intrusiva (United Nations, 2011, §§ 22, 25, 27, 33, 34 e 35). O ônus dessa demonstração recai sobre o Estado.

Invocado com frequência no debate sobre plataformas digitais, o teste arrisca converter-se em vocabulário sem método. A literatura sobre a transposição do direito internacional dos direitos humanos para a moderação de conteúdo reconhece o potencial desse referencial e registra sua tendência à indeterminação quando as etapas são apenas nomeadas (Sander, 2020; Douek, 2021). Empregado como método, o teste obriga a decisão a indicar qual norma autoriza a restrição e quanto espaço de escolha deixa ao executor, qual finalidade do art. 19.3 está em jogo e por que a amplitude escolhida se justifica diante do sacrifício imposto à expressão, exigência que subsiste sob a urgência eleitoral.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de hierarquia supralegal no direito brasileiro[1], é mais protetiva num ponto decisivo, pois seu art. 13.2 veda a censura prévia e admite apenas responsabilidades ulteriores, fixadas em lei e necessárias a finalidades análogas às do Pacto, com a ressalva excepcional do art. 13.4 (Brasil, 1992b), e a Corte Interamericana dele extraiu exigências de legalidade, finalidade e necessidade (Corte IDH, 1985, 2001). A opção pelo PIDCP como parâmetro principal justifica-se porque o Comentário Geral nº 34 oferece o desenvolvimento mais detalhado do teste para restrições na internet e orienta o *Oversight Board, como em Brazilian general's speech* (Oversight Board, 2023), o que permite examinar na mesma linguagem a restrição estatal e a moderação privada.

A escolha é analítica, e não hierárquica: por força do princípio *pro persona* (art. 29, b, da Convenção Americana; art. 5.2 do PIDCP), o parâmetro interamericano prevalece onde for mais protetivo, e o teste tripartite aqui aplicado opera como exigência mínima. A procedência da objeção de censura prévia depende do modo de execução, pois remover publicação disponível, impedir republicações e bloquear conteúdo antes de sua disponibilização afetam a circulação de modos distintos. A ordem complementar do caso estudado combinava essas modalidades, ao prever a remoção de publicações existentes e a atuação preventiva com apoio em identificadores técnicos (Brasil, 2026e, p. 58-59). Em todas essas modalidades, o vínculo entre a intervenção derivada e uma determinação judicial anterior sobre o mesmo núcleo factual é condição necessária, ainda que insuficiente, para afastar a objeção.

[1] Conforme assentado pelo STF no julgamento do RE 466.343/SP (Brasil, 2009).

Na remoção por equivalência, a fundamentação recai sobre a projeção da ordem em manifestações que o juízo ainda desconhece. A decisão precisa identificar as características que tornam juridicamente relevante a repetição e justificar a extensão escolhida, e as razões do primeiro juízo valem para as publicações seguintes enquanto suas premissas subsistirem. Uma reprodução inserida em reportagem ou em sátira altera o contexto que sustentou a primeira decisão, e o humor dirigido a candidatos goza de proteção constitucional reconhecida pelo STF na ADI 4.451 (Brasil, 2019a). A execução por plataformas mantém essa competência pública submetida aos tratados, e o Relator Especial das Nações Unidas sobre a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e de expressão, David Kaye, advertiu contra a delegação às empresas de juízos sobre a licitude de conteúdos e contra obrigações estatais de monitoramento proativo (United Nations, 2018).

2 A EXTENSÃO DA ORDEM NO DIREITO BRASILEIRO: ESPECIFICIDADE, PRECEDENTES E REGIMES

O direito brasileiro parte da especificidade. O art. 19, §1º, do Marco Civil da Internet exige que a ordem judicial contenha, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita sua localização inequívoca (Brasil, 2014a), e a Resolução nº 23.610/2019 condiciona a validade da ordem de remoção à indicação do conteúdo específico (art. 38, §4º). A regra veda ao executor ampliar o comando por iniciativa própria e assegura ao autor uma restrição de objeto determinado (Brasil, 2019b). Essas exigências permanecem em vigor ao lado do art. 9º-E, VI, que as excepciona sem harmonizá-las, e foram invocadas no caso estudado sem que nenhum dos pronunciamentos as enfrentasse (Brasil, 2026b, p. 6; 2026e).

A extensão a conteúdos repetidos ingressou na Justiça Eleitoral como exceção a esse regime. O art. 3º da Resolução TSE nº 23.714/2022 permitiu à Presidência do TSE estender decisão colegiada do Plenário sobre desinformação a outras situações com idênticos conteúdos, indicando em despacho as URLs, URIs ou URNs a remover (Brasil, 2022b). Ao referendar o indeferimento da cautelar e, em dezembro de 2023, julgar improcedente a ADI 7.261, o STF acolheu voto condutor que afastou a alegação de censura prévia porque o controle judicial seria exercido a posteriori e restrito ao período eleitoral (Brasil, 2022a, p. 21; 2024)[2]. Esse fundamento alcança o regime atual na medida em que cada remoção derivada continue referida a um juízo judicial prévio e identificável.

O regime comum de responsabilidade dos provedores seguiu caminho próprio. A tese fixada pelo STF nos Temas 533 e 987 determina, em seu item 3.2, a remoção das publicações "com idênticos conteúdos" nas sucessivas replicações de fato ofensivo já reconhecido por decisão judicial, a partir de notificação judicial ou extrajudicial, e ressalva, no item 2, as disposições específicas da legislação eleitoral e os atos normativos do TSE (Brasil, 2025a, 2025b). A limitação a conteúdos idênticos afasta a equiparação entre esse regime e a remoção eleitoral por equivalência[3].

No âmbito eleitoral, coexistem hoje dois mecanismos. O art. 9º-F da Resolução nº 23.610/2019, incluído em 2024, vincula juízas e juízes às decisões colegiadas do TSE sobre o sistema ele-

[2] No referendo da cautelar, ficaram vencidos o ministro Nunes Marques e, em parte, o ministro André Mendonça (Brasil, 2022a, p. 2). O primeiro qualificou como "competência inédita" a atribuída à Presidência do TSE para replicar decisões colegiadas a situações com idêntico conteúdo (p. 51); o segundo, embora limitasse a divergência aos arts. 4º e 5º, registrou "estranhamento" diante da extensão de decisão colegiada, por configurar "novo instrumento judicial, sem amparo legal direto, mas dotado de eficácia erga omnes" (p. 82). No caso de 2026, o ministro Mendonça consignou observar a tese dos Temas 533 e 987 do STF, embora vencido na posição que defendera (Brasil, 2026e, p. 7). No mérito, julgado improcedente o pedido, ficou vencido, em parte, apenas o ministro André Mendonça, que reiterou, em fundamentação complementar, objeções relativas ao poder sancionador da Presidência do TSE e ao devido processo legal (Brasil, 2024).

[3] Os embargos de declaração opostos ao acórdão foram julgados na sessão virtual de 4 a 14 de setembro de 2026, com suspensão para posterior proclamação do resultado, ainda pendente em 27 de outubro de 2026, segundo o andamento processual disponível no portal do STF (Cf. Brasil, 2026a, p. 7, 31-32). O voto do presidente do TSE no caso estudado alude a julgamento dos embargos em 17 de junho de 2026, com renumeração do item para 3.3 (Brasil, 2026e, p. 19), mas essa data corresponde à inclusão dos embargos no calendário de julgamento, do qual foram retirados em 2 de julho. Adota-se a redação fixada em 2025.

trônico de votação, o processo eleitoral e a Justiça Eleitoral, alcançando conteúdos alterados para contornar a detecção que guardem similitude substancial com os conteúdos objeto da decisão. O inciso VI e os §§ 1º e 2º do art. 9º-E, incluídos em 2026, dirigem-se às plataformas, admitem a cientificação de outros provedores para atuação preventiva e lhes impõem canal para que candidatas, candidatos, partidos, federações e coligações denunciem descumprimentos. A resolução conhece, ainda, garantias de contestação: nas hipóteses do art. 28, §4º-A, em que o provedor deve indisponibilizar conteúdo independentemente de determinação judicial, o usuário recebe os motivos da exclusão e pode recorrer (§4º-B), e o responsável pode requerer judicialmente o restabelecimento, mediante demonstração da ausência de ilicitude (§4º-C). Esses dispositivos silenciam sobre as remoções derivadas do art. 9º-E, VI. A Portaria TSE nº 463/2026 exige que o plano de conformidade dos provedores descreva canais de denúncia, notificação, comunicação e contestação para as hipóteses do art. 9º-E, I a VII (art. 17), mas não vincula cada remoção derivada à ordem que a motivou nem prevê sua reavaliação quando o comando se altera, embora também nelas o provedor classifique publicações à margem de nova ordem específica (Brasil, 2019b, 2026f, 2026g).

Em *Glawischnig-Piesczek v. Facebook*, o Tribunal de Justiça da União Europeia ofereceu critério de distribuição dessa tarefa interpretativa ao admitir, sob a Diretiva 2000/31, ordens relativas a conteúdos equivalentes, desde que limitadas a elementos especificamente identificados pelo juiz e executáveis sem avaliação autônoma pelo provedor, com apoio em ferramentas automatizadas e sem obrigações gerais de monitoramento (União Europeia, 2019, §§ 39-47). O critério é estreito: a mensagem deve permanecer "em substância inalterada" e divergir "muito pouco" da declarada ilícita (§§ 39 e 41), ao passo que a decisão complementar do caso brasileiro considerou equivalentes publicações que, "embora empreguem redação, imagem, áudio, vídeo, meme ou formato diverso, transmitam esse mesmo núcleo factual" (Brasil, 2026e, p. 8). No debate nacional, o Instituto Sivis (2026) destacou a indeterminação da equivalência prevista para as eleições brasileiras de 2026. Este estudo dedica-se a aspecto menos explorado: a justificação da extensão ao longo das alterações da ordem e a revisão de seu cumprimento.

3 QUATRO COMANDOS EM SEIS DIAS: A ORDEM EM MOVIMENTO NO CASO NOSSA SENHORA APARECIDA

Em 25 de setembro de 2026, às 14h04, o ministro André Mendonça, relator na condição de juiz auxiliar da propaganda, deferiu tutela de urgência requerida por Flávio Bolsonaro contra publicação de Antônio Pedro Osorio Tabet na plataforma X ("A família miliciana odeia tanto mulher preta, que resolveu atacar Nossa Senhora Aparecida!"), postada na noite anterior, depois que comentário em programa da GloboNews, corrigido pela emissora à meia-noite, mencionara projeto de lei sobre o título de Padroeira do Brasil. A decisão determinou à plataforma a indisponibilização da publicação e proibiu o próprio autor de republicar "o mesmo conteúdo ou conteúdos substancialmente semelhantes". Às 17h41, decisão complementar delimitou como notoriamente inverídica a afirmação de que o candidato ou sua família "propôs, articulou, apoiou, está comprometido com ou pretende promover" a retirada do título, dirigiu comandos a *X*, *Meta*, *ByteDance* e *Google*, com relatório em 48 horas e multa diária por provedor, e autorizou a notificação direta dos provedores quanto às sucessivas replicações (Brasil, 2026a, p. 2-4; 2026e, p. 5-12, 58-59).

Na noite de 26 de setembro, um sábado, Tabet peticionou na Reclamação 95.295/PR e pediu, por aplicação analógica do art. 580 do Código de Processo Penal, a extensão dos efeitos da procedência ali proferida[4]. No dia seguinte, o ministro Flávio Dino deferiu o pedido, cassou o item 63 da primeira decisão do TSE, determinou às plataformas o restabelecimento da postagem "e das demais que tenham sido excluídas pelo mesmo fundamento" e admitiu

novos pedidos de extensão (Brasil, 2026b, p. 32-39). O dispositivo cassava a ordem dirigida a uma única publicação, mas a determinação de restabelecimento alcançava remoções derivadas da decisão complementar, que ele não mencionava, e cabia às plataformas identificar quais intervenções repousavam sobre o "mesmo fundamento" (Brasil, 2026a, p. 24). Em 28 de setembro, no RE 1.057.258/MG, o ministro Luiz Fux suspendeu essa decisão em cautelar que tratou dos limites processuais da extensão, reservou o exame da liberdade de expressão e da proporcionalidade das medidas eleitorais, restabeleceu as ordens do TSE com as ressalvas consignadas e determinou às plataformas que recompusessem, em 24 horas, o estado de cumprimento anterior à ciência da decisão de 27 de setembro, informando as providências adotadas (Brasil, 2026a, p. 8-9, 32-33). Em 1º de outubro, já proferido o referendo do TSE, Dino declarou a perda superveniente do objeto de sua decisão (Brasil, 2026c)[5].

O referendo de 30 de setembro deu a cada determinação um destino próprio. O colegiado preservou a publicação de Tabet, por reconhecer dúvida interpretativa suficiente para afastar sua remoção, e referendou a decisão complementar. Em aditamento, o relator reconheceu como objetivamente falsas as afirmações, "apresentadas como fatos já ocorridos ou em curso", de que o candidato teria proposto, apoiado ou articulado concretamente a retirada do título, fórmula reproduzida na ementa, mas declarou que o ajuste se limitava à publicação de Tabet e que, "no mais", mantinha o voto (Brasil, 2026e, p. 55). O ministro Ricardo Villas Bôas Cueva leu nesse aditamento a restrição do núcleo a condutas pretéritas ou presentes, distintas de prognósticos sobre atuação futura, ao passo que o ministro Dias Toffoli reafirmou integralmente o voto que incluía a "pretensão de promover" a retirada (Brasil, 2026e, p. 55-57).

O dispositivo do acórdão exige leitura conjunta com os aditamentos. Acompanharam o relator os ministros Dias Toffoli e Nunes Marques e, por fundamentação diversa, o ministro Sebastião Reis Júnior e a ministra Estela Aranha, vencidos em parte os ministros Villas Bôas Cueva e Floriano de Azevedo Marques (Brasil, 2026e, p. 62). A fundamentação do relator reuniu, assim, três dos sete votos, e as formulações do núcleo variaram entre a "pretensão de promover", a "autoria, iniciativa ou proposição" e as condutas "já ocorridas ou em curso". A extração da *ratio decidendi* de julgamentos colegiados em que cada membro expõe fundamentação própria é dificuldade conhecida da jurisdição brasileira (Silva, 2013; Strapasson; Barboza, 2023), e no caso ela se transfere para a execução, pois a plataforma digital cumpre uma ordem cujo alcance resultou da composição de votos com formulações distintas. O acórdão fixou, ainda assim, salvaguardas relevantes: a equivalência exige reprodução do núcleo factual delimitado, e a mera proximidade de tema ou de personagens é insuficiente; a dúvida razoável conduz à manutenção da publicação; o provedor pode consultar o juízo; e ficam preservadas a crítica política, a cobertura jornalística e as manifestações que se abstenham de apresentar como verdadeira a imputação atingida (Brasil, 2026e, p. 11-12, 55-59).

O incidente relativo à parlamentar Erika Hilton revela o trabalho interpretativo que essa delimitação exige. Sua publicação constava da relação apresentada pelo representante, mas atribuía a Victório Galli Filho a iniciativa legislativa de 2007 e formulava preocupação com uma possibilidade política futura. Em 29 de setembro, o relator afastou o enquadramento no núcleo factual proibido e determinou à plataforma que se abstivesse de retirar a publicação ou a restabelecesse, caso a indisponibilização tivesse decorrido exclusivamente das decisões do processo, admitindo ainda requerimentos relativos aos direitos da parlamentar sem habilitá-la como terceira interessada (Brasil, 2026e, p. 27-28). A forma condicional dessa correção pode abranger os diferentes estados de cumprimento, e o acórdão registra manifestações

[4] A Reclamação 95.295/PR fora ajuizada contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR) sobre vídeo relativo à inelegibilidade de pré-candidato, e o peticionário reconheceu que "a via processualmente mais ortodoxa" seria reclamação autônoma (Brasil, 2026b, p. 5).
[5] A extensão de efeitos em reclamação constitucional é questão processual própria, ligada aos limites subjetivos e objetivos do processo e ao juiz natural. A aproximação aqui feita serve à reconstrução dos comandos recebidos pelos executores e preserva a distinção entre os institutos. Sobre as fricções temporais produzidas por decisões monocráticas e cautelares no STF, cf. Caldeira (2026).

dos provedores no processo (Brasil, 2026e, p. 6, 28).

A mesma decisão indeferiu o pedido de restringir a ordem às publicações individualmente examinadas e assentou que eventual falso positivo "recomenda a correção individual do alcance da medida" (Brasil, 2026e, p. 21): a correção dependia de provocação de quem fora atingido. Os comandos examinados silenciam, contudo, sobre um procedimento que vincule cada remoção à formulação da ordem aplicada e determine sua reavaliação quando o alcance da ordem se altera. O ministro Dino, ao mandar restabelecer conteúdos removidos com o mesmo fundamento, e o ministro Fux, ao restabelecer as ordens do TSE, pressupunham essa vinculação e deixaram em aberto o modo de estabelecê-la.

A leitura do próprio referendo também variou. No dia seguinte ao julgamento, o ministro Flávio Dino nele identificou três votos na posição do relator e quatro em posições diversas e afirmou superado "o caráter vago e genérico da decisão original, que concedia poderes censórios às plataformas" (Brasil, 2026c, p. 3), enquanto o extrato da ata registra o referendo da decisão complementar nos termos do voto reajustado do relator. O alcance da ordem em vigor admitia, assim, leituras distintas entre os próprios tribunais que a haviam examinado.

O Referendo na Representação 0601725-58 ilustra outra configuração. Em 8 de outubro, diante de vídeo sintético com fala atribuída a Flávio Bolsonaro, o TSE manteve, com fundamento na ofensa à honra, ordem limitada às URLs indicadas e à republicação do mesmo conteúdo, e o relator, ministro Nunes Marques, exigiu submissão individualizada de outras publicações. por não caber "transferir aos provedores a avaliação acerca da ilicitude de manifestações não individualizadas ou da equivalência entre conteúdos diversos", e indeferiu o bloqueio de reproduções por cruzamento de *hashes* (Brasil, 2026d, p. 2, 5-7). Ressalvadas as diferenças de fato e de processo, o contraste confirma que a amplitude da execução é escolha juridicamente relevante e sujeita ao dever de motivação.

4 A FUNDAMENTAÇÃO PRÓPRIA DA EXTENSÃO

4.1 LEGALIDADE E VERSÃO APLICÁVEL DA ORDEM

A primeira etapa exige que a decisão explicite a base legal da intervenção e os limites da competência exercida. A Lei nº 9.504/1997 autoriza a retirada, a pedido do ofendido, de publicações com agressões ou ataques a candidatos (art. 57-D, §3º), sanciona o provedor que, notificado de decisão sobre propaganda irregular, deixa de fazer cessar sua divulgação (art. 57-F), restringe o poder de polícia às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia (art. 41, §2º), e submete o poder regulamentar do TSE à cláusula de atuar "sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei" (Brasil, 1997, art. 105, caput). A Resolução nº 23.755/2026 invoca como fundamento o art. 23, IX, do Código Eleitoral e os arts. 57-J e 105 da Lei nº 9.504/1997 (Brasil, 2026f); o art. 57-J atribui ao TSE a regulamentação da propaganda na internet, sem dispensá-lo do limite fixado no art. 105.

Essas normas sustentam a remoção de publicações identificadas a partir de decisão notificada. O art. 9º-E, VI, da Resolução nº 23.610/2019 avança além delas ao estender o dever do provedor a conteúdos substancialmente equivalentes, dispensar nova ordem específica e associar ao descumprimento responsabilidade solidária. Nesse excedente, a reserva legal torna-se decisiva, e a orientação firmada na ADI 7.261 encontra seu limite, porque o modelo então validado partia de decisão colegiada, limitava-se a conteúdos idênticos e reservava à Presidência do TSE a indicação dos endereços a remover, além de dirigir-se à desinformação contra a integridade do processo eleitoral, e não à reputação de candidatos (Brasil, 2022b, art. 2º). Subsiste, contudo, a limitação ao período eleitoral, premissa daquele julgamento, preservada no caput do art. 9º-E. A ressalva do ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, que condicionava a atuação preventiva à confirmação colegiada, foi acolhida na fundamentação de

outros votos, mas não integrou o dispositivo (Brasil, 2026e, p. 40-44, 55-57).

O TSE apresentou o inciso VI como desdobramento da tese dos Temas 533 e 987, e a cautelar do ministro Fux invocou o item 3.2 dessa tese para resguardar a eficácia do juízo de ilicitude sobre as replicações (Brasil, 2026a, p. 28-29). Tampouco a ressalva aos atos normativos do TSE, contida no item 2 da tese, supre o déficit de legalidade: ao preservar o regime eleitoral, o STF delimitou o alcance de sua própria tese, sem converter a resolução em fonte autônoma de restrição a direitos nem afastar o limite do art. 105 da Lei nº 9.504/1997; e o item 3.2 alcança publicações "com idênticos conteúdos", ao passo que o inciso VI abrange o substancialmente equivalente, diferença que o próprio beneficiário da ordem reconheceu ao pedir ao STF enunciado específico sobre conteúdos de "núcleo factual idêntico", pedido remetido ao Plenário (Brasil, 2025a, 2025b; 2026a, p. 2, 31-32). O ministro Floriano de Azevedo Marques objetou, ainda, que o inciso VI pressupõe conteúdo já objeto de ordem de indisponibilização e que a decisão complementar, embora apresentada como extensão, "instituiu, na prática, nova ordem de alcance amplo" (Brasil, 2026e, p. 54). A maioria tomou como paradigma o núcleo delimitado, e, desde 30 de setembro, o conteúdo que originou o processo voltou a circular enquanto as remoções derivadas prosseguiam com outro referente. A validade do excedente constitui controvérsia autônoma, e as garantias aqui propostas servem a qualquer de suas soluções, porque tanto a aplicação proporcional do regime quanto sua eventual restrição dependem de saber o que foi removido com base nele.

A responsabilidade solidária cria, além disso, incentivo à remoção diante da dúvida, fenômeno que Balkin (2018) descreve como censura colateral e que a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana associa à responsabilização dos intermediários (CIDH, 2013). Medir sua intensidade no caso brasileiro requer dados de implementação. Nos autos examinados, o único relato sobre a execução provém de parte interessada, que alegou remoções "no atacado, sem qualquer critério", inclusive de publicações de cunho religioso sem menção ao candidato (Brasil, 2026b, p. 6-7). A alegação não foi verificada por nenhum dos pronunciamentos posteriores, e é a ausência de registro vinculado a cada remoção que impede confirmá-la ou refutá-la. A decisão complementar fixou multa diária por provedor e autorizou o representante a notificar diretamente os provedores quanto às replicações (Brasil, 2026a, p. 4), de modo que a iniciativa de cada remoção derivada podia partir da parte beneficiada. Cabe à decisão, por isso, controlar a margem de escolha deixada ao executor A precisão exigida pela legalidade abrange o núcleo factual, as circunstâncias que sustentam a ilicitude e os usos preservados. O Comentário Geral nº 34 exige, em regra, restrições específicas quanto ao conteúdo (United Nations, 2011, §43), e a delimitação acolhida no referendo afasta a ampliação por associação temática ao exigir correspondência com a imputação factual, que o incidente de Erika Hilton mostrou ser distinta do prognóstico sobre escolhas futuras do candidato.

A previsibilidade tem também uma dimensão temporal, pois, durante a sucessão de pronunciamentos, o provedor precisava saber, a cada momento, qual comando estava em vigor e quais publicações continuavam abrangidas. A ordem extensível torna-se previsível quando tem identificação estável e registro de suas alterações, comunicadas aos destinatários, e quando cada remoção pode ser referida à decisão aplicada, à versão vigente no momento da execução e ao elemento que justificou o enquadramento, documentação que viabiliza a correção do cumprimento sempre que a delimitação judicial se modifica. A exigência desenvolve mecanismos já existentes. O repositório do art. 9º-G, concebido para decisões do TSE sobre fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados relativos ao processo eleitoral, escopo que não abrange ordens sobre a reputação de candidatos, como a do caso estudado, reúne essas decisões e informações sobre seu cumprimento (Brasil, 2019b, 2026f), e a ordem complementar do caso exigiu relatório, em 48 horas, das providências adotadas e do quantitativo removido (Brasil, 2026e, p. 58-59).

Resta vincular esses registros às remoções derivadas e prever sua reavaliação quando o comando muda, à semelhança do direito europeu, em que o provedor deve informar o destinatário sobre a ordem da autoridade e o efeito que lhe deu (União Europeia, 2022, art. 9°, n. 5); o mesmo regulamento exige que a ordem contenha a exposição de motivos, a identificação exata do conteúdo e as vias de recurso disponíveis (art. 9°, n. 2, a) e veda a imposição de obrigações gerais de vigilância (art. 8°).

4.2 FINALIDADE LEGÍTIMA E PROTEÇÃO REFORÇADA DO DEBATE SOBRE CANDIDATOS

A finalidade legítima requer formulação mais precisa que a invocação genérica da integridade eleitoral. Entre as finalidades do art. 19.3 do PIDCP, a proteção dos direitos ou da reputação de outras pessoas e da ordem pública pode ser informada pela participação política assegurada pelo art. 25, desde que a decisão demonstre a relação no caso concreto. Na representação examinada, o interesse invocado é a proteção do candidato diante de imputações factuais reputadas falsas. A finalidade é admissível e incide num terreno em que o Comentário Geral n° 34 pede tolerância reforçada, dado o valor particularmente elevado da expressão desinibida no debate sobre figuras políticas (United Nations, 2011, §38).

A extensão a terceiros suscita, então, duas questões. A primeira concerne à evidência da falsidade. Se, para o direito de resposta, providência que acrescenta informação ao debate, a jurisprudência do TSE exige fato sabidamente inverídico, perceptível de plano (Brasil, 2014b), a remoção de publicações de terceiros deve restringir-se, no mínimo, a repetições cuja correspondência com a falsidade judicialmente estabelecida seja igualmente reconhecível de plano. O critério afasta os prognósticos: o TSE recusou tratar como inverdade sabida "previsões, palpites ou meras adivinhações, ainda que catastróficas, sobre o que poderá vir a ser o Governo" de um candidato (Rp n° 587/DF, Rel. Min. Gerardo Grossi, *apud* Brasil, 2014b, p. 12), distinção retomada pelo ministro Villas Bôas Cueva no caso estudado.

A segunda concerne ao estado subjetivo de quem publica. O Comentário Geral n° 34 recomenda evitar que afirmações falsas sobre figuras públicas, divulgadas por erro e sem malícia, sejam penalizadas ou tornadas ilícitas (United Nations, 2011, §47), e, como a remoção trata a publicação como ilícita, sustenta-se que a boa-fé do terceiro integra o juízo de proporcionalidade sobre a extensão da medida. O critério dirige-se ao juízo que desenha a extensão, e não ao executor, que não dispõe de meios para aferir a boa-fé em escala: cabe à decisão considerar, para quem repete a imputação sem malícia, medidas menos gravosas, como a contextualização ou o direito de resposta.

Transpor para controvérsias sobre a reputação de candidatos as justificativas concebidas para a defesa institucional da eleição, objeto do art. 9°-F da Resolução n° 23.610/2019, ampliaria o poder de intervenção à margem da demonstração específica que o tratado exige. A proteção do eleitor contra a desinformação mede-se também pelo pluralismo que preserva, e a falsidade, isoladamente considerada, deixa por demonstrar o interesse protegido e a necessidade da restrição (Cavaliere, 2024; United Nations, 2025). Cabe à decisão extensiva, por isso, esclarecer de que modo a repetição da imputação reproduz o risco que justificou a primeira restrição. Mudanças de destinatário, de contexto ou de função comunicativa podem exigir nova apreciação, e o critério permite executar a ordem contra republicações reconhecíveis, devolvendo ao juízo os casos em que a extensão dependeria de ampliar o próprio fundamento da intervenção.

4.3 NECESSIDADE, PARADOXO DAS SALVAGUARDAS E TEMPO ELEITORAL

A terceira etapa compara a extensão pretendida com outras medidas capazes de proteger o mesmo interesse[6], como a retirada de URLs determinadas, a atuação limitada a reproduções idênticas, a ordem dirigida ao próprio autor para que se abstenha de republicar o conteúdo, adotada na primeira decisão do caso e no Referendo na Representação 0601725-58, e o direito de resposta do art. 58 da Lei nº 9.504/1997, que, quando cabível, constitui a alternativa menos gravosa a ser enfrentada expressamente. A comparação pondera a gravidade do dano, a velocidade de circulação, a probabilidade de repetição e a incidência sobre manifestações protegidas.

A extensão por equivalência impede que pequenas alterações frustrem uma ordem legítima, razão que a distingue da limitação às cópias idênticas adotada no Tema 533 do STF, e amplia também o conjunto de pessoas e de publicações submetidas à restrição. No caso central, o voto condutor justificou a ampliação com elementos de disseminação em diferentes plataformas, e as exclusões de usos protegidos, a regra da dúvida e a consulta ao juízo limitam o risco de excesso (Brasil, 2026e, p. 11-12). Sob o teste tripartite, essas passagens constituem razões materiais de contenção. A fundamentação própria da extensão dispensa a repetição do teste para cada reprodução cuja correspondência com o comando esteja demonstrada. Cabe-lhe fornecer razões reutilizáveis em condições verificáveis e indicar quando a diferença entre as publicações exige nova intervenção judicial.

O critério de *Glawischnig-Piesczek v. Facebook*, centrado no cumprimento sem avaliação autônoma (União Europeia, 2019, §46), evidencia o que essas razões deixam em aberto, pois as salvaguardas do referendo operam em sentido inverso. Um mesmo vídeo pode circular como adesão à mensagem ou como denúncia de sua falsidade, e a legenda ou a inserção em reportagem modificam a função da publicação. O comando complementar reconhece o problema ao condicionar até mesmo o uso de identificadores técnicos à correspondência com o conteúdo abrangido (Brasil, 2026e, p. 58-59).

À tensão entre juízo contextual e cumprimento automatizado, já apontada por Keller (2020), o caso brasileiro acrescenta a dinâmica das alterações da ordem, pois quanto mais o comando protege a crítica, a sátira e o jornalismo, mais depende do juízo contextual de quem o executa, e mais cada alteração de seu alcance exige consulta, registro e revisão. Esse paradoxo das salvaguardas transporta o exame de necessidade para o interior do cumprimento, a ser compreendido como sistema (Douek, 2022), e justifica a revisão humana, igualmente falível e vinculada aos critérios da decisão, das classificações que envolvam incerteza contextual em discurso político, com acesso ao juízo e manutenção da publicação enquanto pende a consulta.

O atingido precisa conhecer a origem da restrição e os meios de questioná-la, como asseguram o art. 5º, XXXV, LIV e LV, da Constituição (Brasil, 1988), os arts. 8º e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Brasil, 1992b), o art. 20 do Marco Civil da Internet (Brasil, 2014a) e o novo Código de Processo Civil (Brasil, 2015), cujos arts. 296 e 298, aplicáveis subsidiariamente ao processo eleitoral, admitem a modificação motivada da tutela provisória.

O referendo admitiu consultas e revisão de publicações concretas, e o incidente de Erika Hilton abriu a via ao terceiro afetado. Articular essas garantias com a execução em escala recomenda estender ao autor alcançado por remoção derivada o modelo de comunicação e contestação do art. 28, §§ 4º-B e 4º-C, com via vinculada ao cumprimento e independente de habilitação plena. A transposição requer ajuste, porque o §4º-C atribui ao responsável a demonstração da ausência de ilicitude e afasta-se do ônus que o Comentário Geral nº 34 impõe a quem restringe (United Nations, 2011, §§ 27 e 35). A via judicial permanece insubstituível, já que o regimento do *Oversight Board* (2025, art. 2, seção 1.2.1) exclui de seu âmbito as decisões tomadas em cumprimento de obrigações legais.

[6] Cf. Resolução TSE nº 23.478/2016, que estabelece diretrizes para a aplicação do Código de Processo Civil no âmbito da Justiça Eleitoral (Brasil, 2016).

A modificação judicial do comando deve desencadear a revisão das remoções que dependiam do fundamento alterado. O pronunciamento que corrige a ordem precisa indicar seus efeitos sobre o cumprimento e determinar ao provedor a localização das intervenções correspondentes, com restabelecimento do que perdeu base judicial, ressalvada outra causa válida e identificada de indisponibilização. No caso estudado, a preservação da postagem de Tabet e a continuidade da ordem complementar exigiam essa separação, porque o restabelecimento em bloco desconsideraria o objeto autônomo da complementação. Os comandos de reconciliação formulados no episódio confirmam a exigência. A cautelar do ministro Fux determinou às plataformas que restabelecessem, em 24 horas, "o estado de cumprimento das decisões do Tribunal Superior Eleitoral anterior à ciência" da decisão de 27 de setembro (Brasil, 2026a, p. 33), ordem exequível apenas se cada remoção e cada restabelecimento estiverem datados e referidos ao comando que os motivou; e o voto do ministro Villas Bôas Cueva, vencido em parte, propunha restabelecer os conteúdos removidos que não se enquadrassem no núcleo restrito (Brasil, 2026e, p. 42).

O prazo de revisão integra a proporcionalidade. A cautelar do ministro Fux associou o conteúdo desinformativo restabelecido às vésperas da eleição a dano irreversível e qualificou como "integralmente reversível" a sustação da decisão de 27 de setembro (Brasil, 2026a, p. 30-31), em juízo coerente com sua finalidade processual. Para quem participa da eleição, a reversibilidade tem outra medida, pois a publicação restabelecida depois da votação volta a circular num debate já encerrado, risco de efeito inibidor irreversível sobre a participação política que os copresidentes do *Oversight Board* (2026) apontaram a propósito das políticas da *Meta*. O juízo sobre a urgência deve ponderar o prejuízo da circulação lesiva e o da retirada indevida, com prazos atentos à proximidade do pleito e prioridade para alegações plausíveis de enquadramento indevido.

A prestação de contas permite verificar se a revisão funciona, desde que suas categorias permitam avaliar o ocorrido (François; Douek, 2021) e privilegiem indicadores de correção de erros, pois procedimentos bem desenhados podem conferir aparência de legitimidade a práticas que deixam de controlar (Douek, 2024). A Portaria TSE nº 463/2026 ilustra o risco: para o cumprimento de ordens judiciais, exige dos provedores a "taxa de conformidade pretendida" (art. 12, parágrafo único) e reserva indicadores de falsos positivos à moderação por iniciativa própria (art. 13, V), embora recuse a declaração unilateral do provedor como prova de cumprimento (art. 4º, V) (Brasil, 2026g). À objeção de que registros e reavaliações oneram o cumprimento e favorecem a republicação coordenada responde seu caráter posterior à remoção, que preserva a eficácia da ordem e aproveita estruturas já conhecidas pela resolução, como o repositório do art. 9º-G e os relatórios de cumprimento. O Quadro 1 sintetiza as cláusulas mínimas da ordem extensível.

Quadro 1 – Cláusulas mínimas da ordem extensível

Cláusula	Conteúdo
Identificação	Número, versão e data da ordem; nova versão comunicada a cada alteração.
Objeto*	Núcleo factual delimitado e usos preservados (jornalismo, crítica, sátira).
Dúvida*	Manutenção do conteúdo, inclusive enquanto pende a consulta ao juízo.
Registro	Ordem e versão aplicadas, elemento de correspondência e meio empregado.

Contestação	Notificação ao autor e via própria, com o ônus mantido com quem restringe.
Reconciliação	A cada alteração, localizar e reavaliar as remoções afetadas e restabelecer os conteúdos cuja retirada perdeu fundamento.
Prestação de contas*	Consultas, contestações, restabelecimentos e tempo até a correção.

Nota: *Salvaguarda fixada no Referendo examinado, ampliada neste artigo quanto à dúvida e à prestação de contas; as demais cláusulas são propostas a partir dos dispositivos e precedentes indicados nas seções 4.1 a 4.3. Fonte: elaboração dos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao preservar a manifestação que originou o processo e manter a ordem complementar sobre outras publicações, o Referendo na Representação 0602260-84 confirmou que a extensão depende de razões próprias, relativas ao objeto que efetivamente alcança. Aplicado como método, o teste tripartite produz resultados distintos em cada etapa. Na legalidade, o acórdão delimitou o núcleo factual e os usos preservados, embora em formulações que variaram entre os votos e entre as leituras posteriores da ordem, e permanecem em aberto a dimensão temporal do comando e a suficiência da base legal para o excedente normativo do art. 9º-E, VI, da Resolução nº 23.610/2019. Na finalidade, a proteção do candidato contra imputações falsas foi demonstrada, e sua extensão a terceiros que repetem a imputação de boa-fé reclama fundamentação específica, ainda por explicitar. Na necessidade, a ampliação foi justificada pela disseminação em diferentes plataformas e contida pelas salvaguardas, restando por disciplinar a revisão sistemática das remoções derivadas e seu prazo quando o comando muda.

Integrar a motivação da ordem à documentação de seu cumprimento, com a identificação da versão aplicável a cada remoção, a comunicação das alterações, a via de contestação ao terceiro e a revisão em tempo eleitoral, torna efetivas garantias que o regime já contém em germe e mantém a extensão referida a um juízo judicial prévio, premissa da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal. A mensuração das remoções efetivas, de sua precisão e de seu impacto sobre a confiança pública cabe a pesquisa com dados de execução, como os relatórios consolidados que a Portaria TSE nº 463/2026 exige dos provedores até 19 de dezembro de 2026.

A confiança acumulada em três décadas de votação informatizada apoia-se na possibilidade de conferir o resultado por procedimentos públicos. A intervenção judicial sobre o debate público submete-se a outra espécie de conferência — a das razões jurídicas —, e esta pressupõe saber com base em qual ordem, e em qual versão dela, cada manifestação deixou de circular.

REFERÊNCIAS

BBALKIN, Jack M. Free speech is a triangle. **Columbia Law Review**, New York, NY, v. 118, n. 7, p. 2011-2056, 2018. Disponível em: https://columbialawreview.org/content/free-speech-is-a-triangle/. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional

sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451**. Tribunal Pleno. Rel.: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 21 jun. 2018. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, n. 44, 6 mar. 2019a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399151/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.261**. Tribunal Pleno. Rel.: Min. Edson Fachin, julgado em 19 dez. 2023. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 6 mar. 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur497404/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Recurso Extraordinário 1.057.258/MG**. Decisão monocrática. Rel.: Min. Luiz Fux, julgado em 28 set. 2026. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 29 set. 2026a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1825626/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 95.295/PR**. Decisão monocrática. Rel.: Min. Flávio Dino, julgado em 27 set. 2026. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 28 set. 2026b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1825366/false. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 95.295/PR*. Decisão monocrática. Rel.: Min. Flávio Dino, julgado em 1 out. 2026. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 2 out. 2026c. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1827667/false. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343/SP**. Tribunal Pleno, Repercussão Geral – Mérito (Tema 60). Rel.: Min. Cezar Peluso, julgado em 3 dez. 2008. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, n. 104, 5 jun. 2009. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.037.396/SP**. Tribunal Pleno, Repercussão Geral – Mérito (Tema 987). Rel.: Min. Dias Toffoli, julgado em 26 jun. 2025. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 5 nov. 2025a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546681/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.057.258/MG**. Tribunal Pleno, Repercussão Geral – Mérito (Tema 533). Rel.: Min. Luiz Fux, julgado em 26 jun. 2025. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, s/n., 5 nov. 2025b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546682/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.261**. Tribunal Pleno. Rel.: Min. Edson Fachin, julgado em 26 out. 2022. Diário de Justiça Eletrônico (DJe), Brasília, DF, n. 237, 23 nov. 2022a. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472359/false. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 463, de 27 de julho de 2026**. Regulamenta o art. 125-B da Resolução nº 23.610/2019/TSE e disciplina a apresentação, a análise e o acompanhamento dos planos de conformidade elaborados pelos provedores de aplicação de internet nas Eleições Gerais de 2026. Brasília, DF: TSE, 2026g. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2026/portaria-no-463-de-27-de-julho-de-2026. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação nº 1211-77.2014.6.00.0000 (Eleições 2014)**. Tribunal Pleno. Rel.: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 23 set. 2014. Brasília, DF, Acórdão publicado em sessão, 23 set. 2014b. Disponível em: https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=50646&params=s. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo na Representação nº 0601725-58 (Eleições 2026**). Tribunal Pleno. Rel.: Min. Kássio Nunes Marques, julgado em 8 out. 2026. Brasília, DF, Acórdão publicado em sessão, 8 out. 2026d. Disponível em: https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3602142&params=s. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Referendo na Representação nº 0602260-84 (Eleições 2026)**. Tribunal Pleno. Rel.: Min. André Mendonça, julgado em 30 set. 2026. Brasília, DF, Acórdão publicado em sessão, 30 set. 2026e. Disponível em: https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3594195&params=s. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.478, de 10 de maio de 2016**. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo Código de Processo Civil), no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2016. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-478-de-10-de-maio-de-2016-2013-brasilia-2013-df. Acesso em: 20 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a propaganda eleitoral (Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024). Texto consolidado. Brasília, DF: TSE, 2019b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022**. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2022b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.755, de 2 de março de 2026**. Altera a Resolução nº 23.610/TSE, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2026f. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-755-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 21 out. 2026.

CALDEIRA, Helder de Oliveira. Supremomania: fricções temporais e limites da autoridade constitucional. **Revista Lumen et Virtus**, São José dos Pinhais, PR, v. 17, n. 65, p. e14758, out./dez. 2026. DOI: 10.56238/levv17n65-002. Disponível em: https://periodicos.newsciencepubl.com/LEV/pt_BR/article/view/14758. Acesso em: 20 out. 2026.

CAVALIERE, Paolo. Freedom of expression after disinformation: towards a new paradigm for the right to receive information. **Journal of Media Law**, Oxford, OX, v. 16, n. 1, p. 28-37, 2024. DOI: 10.1080/17577632.2024.2362482. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17577632.2024.2362482. Acesso em: 19 out. 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Relatoria Especial para

a Liberdade de Expressão. **Libertad de expresión e internet**. Washington, DC: CIDH, 2013. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf. Acesso em: 21 out. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso "A Última Tentação de Cristo" (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile**. Sentença (mérito, reparações e custas), julgado em 5 fev. 2001. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2001. (Série C, n. 73). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.pdf. Acesso em: 19 out. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985**: Filiação obrigatória de jornalistas a associações profissionais (arts. 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). San José, Costa Rica: Corte IDH, Série A, n. 5, 1985. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/883975817. Acesso em: 19 out. 2026.

DOUEK, Evelyn. The limits of international law in content moderation. **UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law**, Irvine, CA, v. 6, n. 1, p. 37-76, 2021. DOI: 10.2139/ssrn.3709566. Disponível em: https://law.stanford.edu/publications/the-limits-of-international-law-in-content-moderation/. Acesso em: 20 out. 2026.

DOUEK, Evelyn. Content moderation as systems thinking. **Harvard Law Review**, Cambridge, MA, v. 136, n. 2, p. 526-607, 2022. DOI: 10.2139/ssrn.4005326. Disponível em: https://harvardlawreview.org/print/vol-136/content-moderation-as-systems-thinking/. Acesso em: 20 out. 2026.

DOUEK, Evelyn. The Meta Oversight Board and the empty promise of legitimacy. **Harvard Journal of Law & Technology**, Cambridge, MA, v. 37, n. 2, p. 373-445, 2024. DOI: 10.2139/ssrn.4565180. Disponível em: https://jolt.law.harvard.edu/assets/articlePDFs/v372/3-The-Meta-Oversight-Board-and-the-Empty-Promise-of-Legitimacy.pdf. Acesso em: 20 out. 2026.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. **University of Chicago Law Review**, Chicago, IL, v. 69, n. 1, p. 1-133, 2002. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol69/iss1/1/. Acesso em: 22 out. 2026.

FRANÇOIS, Camille; DOUEK, Evelyn. The accidental origins, underappreciated limits, and enduring promises of platform transparency reporting about information operations. **Journal of Online Trust and Safety**, Stanford, CA, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2021. DOI: 10.54501/jots.v1i1.17. Disponível em: https://tsjournal.org/index.php/jots/article/view/17. Acesso em: 20 out. 2026.

INSTITUTO SIVIS. **Propaganda eleitoral digital nas eleições de 2026**: implicações para a circulação de informação no ambiente digital. Nota técnica. Curitiba, PR: Instituto Sivis, Voxius, mar. 2026. Disponível em: https://www.sivis.org.br/wp-content/uploads/2026/03/nota_tecnica_res_eleitoral.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

KELLER, Daphne. Facebook filters, fundamental rights, and the CJEU's Glawischnig-Piesczek ruling. **GRUR International**, Munich, BY, v. 69, n. 6, p. 616-623, 2020. DOI: 10.1093/grurint/ikaa047. Disponível em: https://academic.oup.com/grurint/article-abstract/69/6/616/5831378. Acesso em: 20 out. 2026.

MORAIS, José Luis Bolzan de; CUNHA E CRUZ, Marco Aurélio Rodrigues da. **Plataformas de vigilância**: o uso e o impacto da desinformação nas eleições. Joaçaba: Editora Unoesc, 2025. Disponível em: https://www.unoesc.edu.br/editora-unoesc/plataformas-de-vigilancia-o-uso-e-o-impacto-da-desinformacao-nas-eleicoes/. Acesso em: 19 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Missão de Observação Eleitoral. **Relatório preliminar da Missão de Observação Eleitoral da OEA no Brasil**. [S. l.]: OEA, 6 out. 2026. Disponível em: https://www.oas.org/fpdb/press/2026_MOE_Brasil_Eleicoes_Gerais_Primeiro_Relatorio_POR.pdf. Acesso em: 19 out. 2026.

OVERSIGHT BOARD. **Brazilian general's speech**. [S. l.]: Oversight Board, 22 jun. 2023. Disponível em: https://www.oversightboard.com/decision/fb-659eawi8/. Acesso em: 21 out. 2026.

OVERSIGHT BOARD. **Oversight Board bylaws**. [S. l.]: Oversight Board, jun. 2025. Disponível em: https://www.oversightboard.com/wp-content/uploads/2025/07/Oversight-Board-Bylaws-June-2025.pdf. Acesso em: 21 out. 2026.

OVERSIGHT BOARD. **Oversight Board statement on protecting election integrity on Meta's platforms**. [S. l.]: Oversight Board, 20 out. 2026. Disponível em: https://www.oversightboard.com/news/oversight-board-statement-on-protecting-election-integrity-on-metas-platforms/. Acesso em: 21 out. 2026.

SANDER, Barrie. Freedom of expression in the age of online platforms: the promise and pitfalls of a human rights-based approach to content moderation. **Fordham International Law Journal**, New York, NY, v. 43, n. 4, p. 939-1006, 2020. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol43/iss4/3/. Acesso em: 22 out. 2026.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, SP, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf. Acesso em: 22 out. 2026.

SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, New York, NY, v. 11, n. 3, p. 557-584, jul. 2013. DOI: 10.1093/icon/mot019. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/11/3/557/789359 Acesso em: 22 out. 2026.

STRAPASSON, Kamila Maria; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. O modelo de decisão escrita seriatim adotado pelo Supremo Tribunal Federal: peculiaridades e alternativas. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, CE, v. 28, n. 1, p. 1-13, jan./mar. 2023. DOI: 10.5020/2317-2150.2023.12270. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/12270. Acesso em: 22 out. 2026.

TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL. **1° Relatório Parcial**: Missão de Observação Eleitoral Nacional: 1° turno das eleições gerais de 2026. Brasília, DF: TE Brasil, out. 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2026-content/missoes-de-observacao-eleitoral?tab=ancora-4. Acesso em: 22 out. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022**. Relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais). Jornal Oficial da União Europeia, Luxemburgo, série L, n. 277, p. 1-102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/por. Acesso em: 22 out. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). **Acórdão no processo C-18/18**. Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Limited. Terceira Secção. Rel.: J. Malenovský, julgado em 3 out. 2019. Luxemburgo: TJUE, 2019. ECLI:EU:C:2019:821. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2019:821. Acesso em: 21 out. 2026.

UNITED NATIONS. Human Rights Committee. **General Comment n° 34**: Article 19: freedoms of opinion and expression (CCPR/C/GC/34). Genebra: United Nations, 12 set. 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf. Acesso em: 19 out. 2026.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**: note by the Secretariat, special rapporteur: David Kaye (A/HRC/38/35). Genebra: United Nations, 6 abr. 2018. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3835-report-special-rapporteur-promotion-andprotection-right-freedom. Acesso em: 19 out. 2026.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Freedom of expression and elections in the digital age**: report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan (A/HRC/59/50). Genebra: United Nations, 11 jun. 2025. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5950-freedom-expression-and-elections-digital-age-report-special. Acesso em: 21 out. 2026.

A FISCALIZAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL EM FACE DOS DESVIOS DE FINALIDADE NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

GERALDO JOSÉ PIANCÓ JUNIOR

Sobre os autores:

Geraldo José Piancó Junior: Bacharel em Direito (UNESA); pós-graduado em Direito Público (UNESA); Mestre em Ciência Jurídica Forense (Universidade Portucalense Infante D. Henrique - Porto, Portugal). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

RESUMO

O presente artigo analisa a atuação da fiscalização da propaganda política eleitoral em cenários de desvio de finalidade e de uso indevido da inteligência artificial (IA). Visto que essa propaganda envolve o emprego de recursos públicos, ela não pode beneficiar candidatos de forma comercial ou profissional. As diretrizes propostas têm fundamento na legislação correlata, na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e na atuação orientadora dos juízos eleitorais no combate a irregularidades. O objetivo é promover a lisura do pleito por meio da sanção de ilícitos e crimes eleitorais, sem comprometer a participação ativa de eleitores, candidatos e partidos políticos diante do advento dessa nova ferramenta tecnológica.

Palavras-chave: Propaganda Eleitoral; Poder de Polícia; Inteligência Artificial; Desvio de Finalidade; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

This article analyzes the enforcement of electoral political advertising in scenarios of misuse of purpose and the undue use of artificial intelligence (AI). Since this advertising involves the allocation of public resources, it cannot benefit candidates commercially or professionally. The proposed guidelines are grounded in the related legislation, the case law of the Superior Electoral Court, and the guiding role of electoral courts in combating irregularities. The objective is to promote the integrity of the election through the sanctioning of electoral offenses and crimes, without compromising the active participation of voters, candidates, and political parties in light of the advent of this new technological tool.

Keywords: Electoral Campaigning; Police Power; Artificial Intelligence; Misuse of Purpose; Electoral Court.

INTRODUÇÃO

A propaganda pode ser conceituada como um meio empregado com o objetivo de convencer e influenciar pessoas na tomada de decisões e escolhas. O termo advém do latim propagare, que significa “propagar”, “tornar público”, “difundir”.[1]

políticos, candidatos e partidos políticos de modo a possibilitar a conquista de votos e angariar filiados. É um aspecto importante do Estado Democrático de Direito, regulado pela legislação brasileira e fiscalizado pela Justiça Eleitoral.

A propaganda política, no Brasil, é regulamentada por leis específicas, com regras e limites bem definidos. O descumprimento dessas normas pode acarretar punições, desde multas até a cassação de mandatos. Por tal motivo, é de extrema relevância que os profissionais do Direito e da Comunicação tenham conhecimento da legislação pertinente, a fim de orientar clientes e garantir a legalidade de suas ações.

Além disso, a atividade também está sujeita a um conjunto de princípios éticos que exigem o respeito à verdade, à justiça, à dignidade humana e à democracia. O uso inadequado de informações pode caracterizar uma atuação antiética e gerar consequências negativas para os atores políticos, para a sociedade e para o regime democrático.

1 A PROPAGANDA POLÍTICA E SUAS ESPÉCIES

A propaganda política, considerada gênero, apresenta espécies que merecem conceituação em conformidade com o tratamento dado pela legislação.[2]

A propaganda partidária visa promover os interesses gerais da agremiação, com o intuito de fortalecer sua imagem e identidade perante o público, além de mobilizar a base partidária. Pode ser veiculada durante todo o ano, sem limitar-se aos períodos eleitorais.

A propaganda intrapartidária é destinada aos membros da própria legenda, com o objetivo de fortalecer a unidade interna, definir estratégias e, primordialmente, promover a escolha daqueles que disputarão os cargos eletivos. Por ser realizada internamente, ela não pode ser veiculada ao público em geral.

A propaganda institucional busca promover as atuações e projetos da Administração Pública por meio da divulgação de atividades e dos resultados da gestão. É elaborada por governos dos entes federativos, ministérios e autarquias para informar a população sobre suas realizações em determinados períodos e áreas.

A propaganda eleitoral tem o objetivo de promover candidatos em busca de votos para cargos eletivos. Visa influenciar a decisão dos eleitores durante o período de campanha ao apresentar as propostas e qualidades dos postulantes, de forma regulamentada pela legislação específica e pelas regras estabelecidas pela Justiça Eleitoral.

Importa acrescentar que os custos com a propaganda eleitoral realizada no período permitido pelo art. 26, II, da Lei nº 9.507/1997, para a realização da campanha eleitoral, representam gastos eleitorais sujeitos a registro e aos limites fixados na própria lei uma vez que os gastos relativos à propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, com o objetivo de obter votos, devem constar da respectiva prestação de contas de campanha.[3]

2 MEIOS DE VEICULAÇÃO DA PROPAGANDA POLÍTICA

[1] FLAUBERTH SILVA SANTOS, Financiamento das campanhas eleitorais no Brasil: modelos, custos e suas consequências, 2016, Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016, p.20.
[2] FACULDADE I9 EDUCAÇÃO, Publicidade Eleitoral, São Paulo: I9, 2025, p.05.
[3] ALEXANDRE FREIRE PIMENTEL, Propaganda eleitoral: poder de polícia e tutela provisória nas eleições, Belo Horizonte: Fórum, 2019, p.29.

Considerando o princípio da liberdade que norteia a propaganda eleitoral, políticos e profissionais de comunicação têm empregado diversos meios para obter o voto do eleitor. São exemplos desses meios: carreatas, confraternizações, entrevistas, distribuição de folhetos e adesivos, afixação de faixas e estandartes, bonecos, cartazes, bandeiras em prédios particulares, criação de sítios e envio de mensagens eletrônicas (mídia eletrônica) e o uso dos veículos de comunicação (jornal, rádio e televisão).

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)[4], com o objetivo de disciplinar a propaganda lícita e assuntos correlatos, estabelece regras que devem ser observadas. Destaca-se a vedação ao uso de outdoors. Também há disciplina aplicável às pesquisas e testes pré-eleitorais, aos debates, à imprensa escrita, à internet, ao rádio e à televisão.

Por determinação da Lei nº 13.488/2017, a regra é a proibição da propaganda em bens particulares. A exceção é a propaganda por meio de adesivo plástico em veículos, bicicletas e janelas residenciais desde que não excedam a 0,5m2.[5]

Em relação ao outdoor, a Lei nº 11.300/2006 o veda expressamente, inclusive em seu formato eletrônico. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi modificada para as eleições de 2018: o uso de outdoor para promoção pessoal de pré-candidato também passou a ser considerado propaganda eleitoral antecipada.[6]

O descumprimento da referida vedação sujeita a empresa responsável, os partidos políticos, as federações, as coligações e os candidatos retirada imediata, sem prejuízo de eventual aplicação de multa de forma individual.

A Resolução TSE nº 23.610/2019 regula a propaganda eleitoral e funciona como base para pleitos, atualizada e complementada para disciplinar regras de campanha, o uso de novas tecnologias e a veiculação de propaganda no rádio e na televisão.

A Lei nº 12.034/2009, com as alterações da Lei nº 12.891/2013, que acrescentou os arts. 57-A ao 57-I à lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), tendo sofrido alterações subsequentes pelas Leis nº 13.165/2015 e nº 13.488/2017 (que ainda agregou a esse conjunto o art. 57-J, para outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral poder para regulamentar a propaganda eleitoral na internet), disponibilizou regras específicas para o uso da rede mundial de computadores (internet) nas eleições.

O início da propaganda na internet coincide com o dos demais meios distintos da rádio e da televisão (art. 47 da Lei na 9.504/1997: a propaganda só é permitida nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições). Na internet, entretanto, a propaganda eleitoral inicia-se, nos termos do art. 57-A, a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição, portanto, no mesmo dia do começo da propaganda eleitoral geral (art. 36, Lei nº 9.504/1997).[7]

3 A FISCALIZAÇÃO ELEITORAL

A fiscalização da propaganda política é realizada pela Justiça Eleitoral e pelo Ministério Público, que devem verificar a regularidade do uso dos meios permitidos e o conteúdo veiculado nas campanhas. O parâmetro da atuação envolve a legislação vigente, as resoluções dos tribunais eleitorais e a jurisprudência pertinente. Ao identificar irregularidades, a fiscalização deve agir para interromper o ato constatado e sancionar, de acordo com a lei, os responsáveis pelo ato, a fim de garantir a lisura dos pleitos e evitar desigualdades no processo eleitoral.

Definidos os meios permitidos, a fiscalização deve acompanhar a sua veiculação. O obje-

[4] BRASIL. [Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997]. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 02 mai. 2026.
[5] RODRIGO LÓPEZ ZÍLIO, Direito Eleitoral, 10. ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p.474.
[6] BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº 0600227-31.2018.617.0000, Recife - PE, Relator: Min. Edson Fachin, julgado em: 9 abr. 2019, disponível em: https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/Respe%20060022731%20Propaganda%20eleitoral%20antecipada%20Outdoors.pdf, acesso em: 10 abr. 2026.
[7] PIMENTEL, op.cit. p.149.

tivo é assegurar equilíbrio e transparência, assim como identificar desvios de finalidade da propaganda que possam caracterizar irregularidades como, por exemplo, a promoção pessoal ou profissional disfarçada de propaganda eleitoral.

Ao focar na propaganda eleitoral, deve ser observado o período permitido para a sua veiculação: esta começa oficialmente em 15 de agosto do ano da eleição. Antes disso, qualquer pedido explícito de voto pode ser considerado propaganda antecipada. Em princípio, são responsáveis os partidos políticos, as coligações, as federações e os próprios candidatos.

A legislação proíbe a utilização de outdoors e painéis eletrônicos, a realização de showmícios e eventos artísticos pagos para promoção de candidatos, a colocação de propaganda em bens públicos ou de uso comum (postes, árvores, praças) e a distribuição de brindes, camisetas ou qualquer outra vantagem ao eleitor.

Entre os meios de divulgação autorizados pela legislação para a publicidade eleitoral, sujeitos a regras específicas, estão as veiculações no rádio e na televisão no horário eleitoral gratuito, cujo tempo é dividido entre partidos e candidatos. Na internet (rede mundial de computadores), é permitida a veiculação em sítios oficiais, redes sociais e aplicativos de mensagens, desde que identificado o responsável e sem o uso de perfis falsos ou robôs. Na imprensa escrita são admitidos anúncios pagos, com o respeito aos limites de tamanho e frequência. Comícios e carreatas são permitidos, mas permanece vedada a distribuição de brindes ou benefícios. No que tange ao material impresso, "santinhos", adesivos e cartazes são autorizados, respeitadas as localizações e as dimensões previstas na legislação.

A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral (MPE) devem acompanhar a publicidade veiculada com o objetivo de identificar irregularidades, o que inclui indícios de promoção pessoal ou profissional disfarçada de propaganda eleitoral.

Toda propaganda política deve ser veiculada de acordo com a lei. A propaganda eleitoral ilícita é dividida em duas espécies. A ilícita criminal configura um crime eleitoral a exemplo dos crimes de calúnia, injúria e difamação eleitorais (arts. 324 a 326 do Código Eleitoral). A irregular (ilícito civil-eleitoral) é aquela que, por ausência de previsão legal, não configura crime, porém, enseja a aplicação de multa e/ou outra penalidade pela Justiça Eleitoral — como ocorre na propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão fora do horário eleitoral gratuito (art. 44 da Lei nº 9.504/1997).[8]

Ao constatar uma infração, o juiz eleitoral pode determinar a retirada da propaganda e aplicar as multas previstas na Lei nº 9.504/1997. Em casos graves, há a possibilidade de instauração de processo para cassação do registro ou do diploma, conforme as características do procedimento adotado.

A fiscalização eleitoral desempenha um papel central na coleta, preservação e fornecimento de provas que fundamentam as ações que deverão ser propostas pelo Ministério Público Eleitoral, como as Ações Eleitorais (como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), as Representações por Propaganda Irregular e as Ações de Impugnação de Mandato). Também é importante enfatizar o caráter típico da função administrativa da Justiça Eleitoral, à qual se alia a também típica função jurisdicional, sendo ambas complementares, porém, inconfundíveis, na atuação dos magistrados eleitorais em sede de poder de polícia.[9] O professor José Jairo Gomes (2018) enfatiza:

> No âmbito administrativo, a Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental, porquanto prepara, organiza e administra todo o processo eleitoral. No entanto, isso faz com que saia de seu leito natural, já que o administrador deve agir sempre que as circunstâncias reclamarem, não podendo manter-se inerte diante dos acontecimentos. Inaplicável, aqui, o princípio processual

[8] ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA, Curso de Direito Eleitoral, 15. ed., São Paulo: JusPodivm, 2022, p.447.
[9] ÂNGELO SOARES CASTILHOS, O poder de polícia a partir das Resoluções 2020 do Tribunal Superior Eleitoral, Migalhas, 30 mar. 2020, disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/322926/ o-poder-de-policia-a-partir-das-resolucoes-2020-do-tribunal-superior-eleitoral, acesso em: 5 ago. 2026.

> da demanda – *nemo judex sine actore, ne procedat judex ex officio* – previsto no artigo 2º do CPC, pelo que o juiz deve aguardar a iniciativa da parte interessada, sendo-lhe vedado agir de ofício.
> Assim, nessa esfera de atuação, deverá o juiz eleitoral agir independentemente de provocação do interessado, exercitando o poder de polícia que detém. O que caracteriza a função administrativa é a inexistência de conflito ou lide para ser resolvida.[10]

Outro aspecto relevante é o caráter colaborativo da fiscalização, em virtude de sua interação com a sociedade por meio de denúncias dos cidadãos, dos partidos políticos e das coligações, as quais auxiliam na identificação de irregularidades. A fiscalização também deve ter o seu intuito pedagógico que vai além da remoção de propaganda e aplicação de punições, englobando a orientação de candidatos e partidos políticos e cidadãos sobre os limites da publicidade eleitoral.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ) definiu diretrizes básicas e orientações para a realização dos procedimentos de fiscalização, de modo a garantir a lisura e a transparência em sua atuação.[11] As atribuições foram divididas de modo que aos juízes eleitorais cabe exercer o poder de polícia, analisar e determinar a realização dos procedimentos de fiscalização da propaganda eleitoral, estabelecer diretrizes para a fiscalização de propaganda e consultar periodicamente o repositório de decisões do TSE (art. 9º-G da Resolução TSE nº 23.610/2019).[12] Por sua vez, compete aos servidores dos cartórios processar os expedientes de fiscalização da propaganda eleitoral com presteza e eficiência, prestar suporte cartorário às atividades de fiscalização de propaganda eleitoral e praticar os atos materiais de fiscalização de propaganda eleitoral que lhe forem delegados ou ordenados pelo Juízo Eleitoral.

As juízas e os juízes eleitorais poderão exercer o poder de polícia para inibir qualquer prática irregular ou ilegal de propaganda eleitoral, conforme o art. 41, §1º, da Lei nº 9.504/1997, e o art. 6º, §1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019. Na hipótese de notícia de irregularidade de propaganda eleitoral na internet, deverá ser observado se há juízo com designação específica para esse fim. Desse modo, o Juízo Eleitoral competente para a fiscalização de propaganda eleitoral somente poderá determinar a imediata retirada da propaganda eleitoral na internet que, em sua forma ou meio de veiculação, esteja em desacordo com a legislação.

Caso a irregularidade constatada na internet se refira ao conteúdo da propaganda, ressalvada a exceção prevista no art.9º-F da Resolução TSE nº 23.610/2019, não será admitido o exercício do poder de polícia. Nessa circunstância, a notícia deve ser encaminhada ao Ministério Público Eleitoral com atuação perante o juízo para adoção de medidas internas e comunicação à Procuradoria Geral ou Regional Eleitoral a fim de eventual propositura de representações perante o órgão competente.

O exercício de poder de polícia será admitido para propaganda eleitoral na internet que veicular fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados sobre o sistema eletrônico de votação, o processo eleitoral ou a Justiça Eleitoral, nos termos do art. 9º-F da Resolução TSE nº 23.610/2019. O juízo com competência para a fiscalização de propaganda eleitoral, vinculado às decisões colegiadas do Tribunal Superior Eleitoral sobre a mesma matéria — nas quais tenha sido determinada a remoção ou a manutenção de conteúdos idênticos —, adotará as medidas necessárias para assegurar a eficácia de tais julgados.

As magistradas e os magistrados eleitorais deverão consultar o repositório de decisões

[10] GOMES, José Jairo, 2018, p. 116 apud CASTILHOS, Ângelo Soares, 2020.
[11] BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Propaganda Eleitoral – o que pode e o que não pode, Rio de Janeiro: TRE-RJ, 2026, disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-2026/propaganda-eleitoral/cartilha-da-propaganda-eleitoral, acesso em: 5 ago. 2026.
[12] BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, Dispõe sobre a propaganda eleitoral (Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024), Brasília, DF: TSE, 2019, disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/resolucoes/resolucoes-2019, acesso em: 1º mai. 2026.

colegiadas sobre o tema, disponibilizado pelo TSE para consulta pública.

O poder de polícia restringe-se às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas e matérias jornalísticas a serem exibidos na televisão, no rádio, na internet e na imprensa escrita, de acordo com o art. 41, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 c/c o art. 6º, § 2º, da Resolução TSE nº 23.610/2019.

É vedado aos Juízos Eleitorais, no exercício do poder de polícia, aplicar sanções pecuniárias, instaurar de ofício a representação por propaganda irregular ou adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes (art. 54, § 2º, da Resolução TSE nº 23.608/19 c/c Súmula nº 18/TSE)[13]. Quando forem identificadas condutas que possam ensejar a aplicação dessas penalidades, o Ministério Público deverá ser cientificado para a adoção das medidas que julgar adequadas.

O poder de polícia refere-se exclusivamente à fiscalização da propaganda eleitoral, com vistas a garantir a legitimidade e normalidade do pleito, sem abranger procedimentos criminais. Caso sejam constatados indícios de crime eleitoral na verificação da suposta irregularidade, deve ser remetida cópia dos autos, mediante ofício, ao órgão do Ministério Público com atribuição eleitoral perante o juízo da circunscrição do fato, para adoção das medidas que entender cabíveis na esfera penal.

4 DESVIOS DE FINALIDADE NA PROPAGANDA ELEITORAL

A propaganda eleitoral deve objetivar a conquista de votos, a apresentação de planos de governo e a divulgar candidaturas. Em contrapartida, é vedado aproveitar-se de sua visibilidade para promover negócios, serviços, produtos ou atividades profissionais. Essa restrição visa coibir o abuso de poder econômico e garantir que o espaço seja estritamente voltado ao processo democrático. Se um candidato utiliza a propaganda eleitoral para fins profissionais ou comerciais, sujeita-se a sanções severas, incluindo multa, cassação do registro ou diploma e, eventualmente, a inelegibilidade, visto que o desvio de finalidade corrompe o propósito do instituto.

O objetivo da Justiça Eleitoral ao regular a propaganda eleitoral é assegurar que todos os concorrentes tenham igualdade de condições para divulgar suas propostas. Diante de irregularidades, a Justiça Eleitoral pode aplicar multas, cassar registros de candidatura ou até suspender propagandas irregulares. É resguardado direito de resposta ao candidato ofendido ou alvo de desinformação em propaganda adversária. A publicidade eleitoral constitui a manifestação oficial de candidatos e partidos durante o período eleitoral, regulada por lei para garantir o equilíbrio e a transparência.

Entre os desvios de finalidade identificados, o uso de propagandas de caráter aparentemente comercial pode servir para fins eleitorais. Um exemplo é a exposição de um número de telefone profissional que coincida com o número utilizado pelo cidadão no pleito subsequente. A legislação eleitoral brasileira veda categoricamente o benefício privado na propaganda e exige foco nas propostas políticas. O uso do espaço para auferir vantagens pessoais, comerciais ou profissionais deve ser rigorosamente observado e sancionado. Situações a considerar: o uso de propaganda para promoção profissional com a divulgação de serviços em propaganda eleitoral com a finalidade de atrair clientes, não apenas eleitores; candidatos que utilizam a propaganda eleitoral para divulgar seus empreendimentos ou empresas; de modo a confundir a propaganda eleitoral com o marketing empresarial; pré-candidato ou candidato que divulga atividades profissionais em redes sociais antes do período permitido. O uso da propaganda eleitoral com o objetivo principal de promover a atividade profissional, empresa ou marcas privadas do candidato é considerado irregular de acordo com a

[13] BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Súmula nº 18, Brasília, DF: TSE, [s.d.], disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18, acesso em: 02 mai. 2026.

legislação e com a jurisprudência da Justiça Eleitoral brasileira. Embora seja legítimo que o candidato apresente a sua trajetória profissional para demonstrar aptidão ao cargo, o desvio do foco eleitoral para a alavancagem de interesses comerciais ou econômicos não pode ser convalidado. É proibido divulgar marcas, produtos, endereços de estabelecimentos comerciais, tabelas de preços, serviços pagos ou utilizar a estrutura de campanha como vitrine publicitária comercial.

Para as situações em que a Justiça Eleitoral identificar o desvio de finalidade, caberá a aplicação de sanções aos candidatos e partidos políticos, cujas penalidades podem variar de multas a cassações e inelegibilidades, a depender da gravidade e do impacto no pleito.

5 A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA PROPAGANDA ELEITORAL

A inteligência artificial (IA) é o conjunto de atividades informáticas e cibernéticas que, se realizadas pelo ser humano, seriam consideradas produtos de sua inteligência.[14]

No contexto político, a IA pode ser considerada uma ameaça às eleições, uma vez que diversos conteúdos podem ser manipulados a favor ou em detrimento de candidaturas, pessoas e partidos políticos. Por outro lado, sua utilização na propaganda eleitoral revolucionou a comunicação política de modo a permitir desde a personalização massiva de discursos até a criação de peças publicitárias complexas. Entretanto, essa ferramenta traz grandes desafios à integridade democrática, como a disseminação de desinformação e a manipulação de eleitores por meio de conteúdos distorcidos ou simplesmente inventados.

No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamentou o uso dessa tecnologia por meio das atualizações na Resolução nº 23.610/2019, que incluiu diretrizes para os pleitos de 2024 e 2026. Foram estabelecidas regras mais rígidas quanto ao uso da IA e ao combate à desinformação no cenário das campanhas eleitorais. Entre as principais diretrizes para o uso de IA estão o banimento absoluto de *deepfakes*: o artigo 9º-C da resolução proíbe a utilização de conteúdo sintético em áudio ou vídeo (gerado ou manipulado via IA) para simular ou alterar a fala ou a imagem de qualquer pessoa, seja ela viva, falecida ou fictícia. Para ser enquadrado nas sanções da resolução, a Justiça Eleitoral exige que o conteúdo manipulado ou sintético apresente "grau de realismo e verossimilhança" e esteja caracterizado no âmbito da propaganda eleitoral. Montagens evidentes, animações e paródias satíricas sem a intenção de simular a realidade não sofrem a mesma vedação. É permitido o uso de ferramentas de IA para apoiar a criação de material de campanha (design, áudios explicativos ou textos), mas deve haver um aviso explícito e visível ao eleitor com a informação de que o conteúdo foi gerado com apoio de IA. Também é vedado o uso de robôs (*bots* e diálogos simulados para fingir interação direta com candidatos) ou "avatares" (*synth fakes* - personagens digitais criados por IA) para interagir com os eleitores de modo a simular a identidade de um candidato ou de uma pessoa real.

Em relação às responsabilidades, as plataformas digitais e redes sociais devem adotar medidas eficazes para cessar o impulsionamento, a monetização e a circulação de conteúdos ilícitos ou desinformativos. Deve haver a obrigatoriedade de banimento de contas falsas ou redes de robôs que atuem de forma organizada para incitar ilícitos eleitorais. No mesmo sentido, devem cobater o questionamento infundado às urnas e às instituições, assim como, qualquer conteúdo difamatório ou de ódio.

Entretanto, deve haver limites para o referido controle. Admitir que as aplicações de internet realizem o controle de conteúdo sobre propaganda eleitoral representaria dotá-las de verdadeiro poder de polícia, uma prerrogativa que o Ministério Público não possui. Este é exclusivo dos juízes da propaganda eleitoral (art. 41 da Lei nº 9.504/1997) e, por exceção à regra, do presidente da seção eleitoral no dia da votação, nos limites internos da respectiva

[14] COELHO, Helder, 1995, p. 20-21 apud PIMENTEL, 2019, p.142.

sala de votação (art. 139 do Código Eleitoral).[15]

No art. 9º-B, parágrafo 3º-A, da Resolução TSE nº 23.610/2019, foi estabelecida uma restrição temporal para evitar a proliferação de materiais sintéticos de última hora. O período de proibição é no intervalo de 72 horas antes da eleição até 24 horas após o encerramento da votação. É expressamente vedada a publicação, republicação ou impulsionamento de novos conteúdos sintéticos (gerados ou manipulados por IA) que utilizem imagem, voz ou manifestação de candidatos ou figuras públicas.

Diferentemente do restante do período eleitoral — em que o uso de IA é permitido, desde que devidamente rotulado —, nessa janela de 96 horas a proibição é absoluta, mesmo que o material traga o aviso explicativo de uso da tecnologia. Quanto aos conteúdos anteriores, materiais criados com IA e publicados antes dessa janela de 72 horas continuam no ar, desde que já estivessem no ar e devidamente sinalizados. Contudo, não podem receber novos impulsionamentos nem ser republicados.

Em princípio, a medida tem por objetivo criar um "silêncio digital" contra a desinformação tecnológica no momento crítico da votação e impedir a disseminação de montagens ou declarações simuladas sem tempo hábil para checagem dos fatos ou a concessão de direito de resposta.

6 ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS

As decisões decorrentes da atuação dos tribunais eleitorais em suas atividades de fiscalização têm relevância para a orientação dos envolvidos no processo eleitoral. É importante compreender o objetivo do candidato — ou pré-candidato — em fazer com que a sua plataforma chegue ao conhecimento dos eleitores, assim como, o interesse de muitos cidadãos em influenciar o voto de terceiros em favor de seus candidatos.

No que tange ao uso de adesivos em veículos, certas situações receberam a devida pacificação pelo Tribunal Superior Eleitoral.

> Propaganda eleitoral antecipada. Adesivo. [...] 1. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, apenas não configura propaganda antecipada a colocação do nome de suposto candidato em adesivos de veículos caso eles não reúnam apelo explícito ou implícito de associação à eventual candidatura. [...] (Ac. de 22.2.2011 no AgR-AI nº 283858, rel. Min. Arnaldo Versiani.)[16]

> [...] Propaganda eleitoral antecipada. Adesivos. Hashtag . Ausência de referência ao pleito. Para se concluir pela divulgação de propaganda eleitoral extemporânea é necessário demonstrar a presença dos requisitos ensejadores do ato de propaganda: a divulgação, ainda que de forma dissimulada, da candidatura; a ação política que se pretende desenvolver; as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública; ou, a referência, ainda que indireta, ao pleito. (Ac. de 8.10.2013 no AgR-REspe nº 13066, Rel. Min. Laurita Vaz.)[17]

> [...] Propaganda eleitoral. Extemporaneidade. Res.-TSE nº 22.261/2006, Art. 1º, § 2º. Multa. Adesivo. Fotografia. Nome. Cargo. Sigla. Partido político. Automóvel. 1. Além do nome e cargo do recorrente, os adesivos também estampavam sua fotografia e sigla partidária. A mensagem que se extrai da combinação desses elementos é nitidamente eleitoral, não havendo como interpretá-los de maneira diversa, sob pena de inviabilizar a eficácia dos dispositivos legais pertinentes à espécie. 2. Em relação à ausência de plataforma política ou menção expressa à eleição, esta Corte entende que '[...] a fim de verificar a existência de propaganda subliminar, com propósito eleitoral, não deve ser observado tão somente o texto dessa propaganda, mas também outras circunstâncias, tais como imagens, fotografias, meios, número e alcance da divulgação' [...]. (Ac. de 26.6.2008 no AgR-REspe nº 26494, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)[18]

Em anos eleitorais, tornou-se comum visualizar veículos nas ruas com adesivos cujo conteúdo restringe-se a "nomes de pessoas". A afixação de adesivos em veículos que contenham apenas o nome de suposto candidato não configura propaganda eleitoral antecipada. Entretanto, este tipo de mensagem não pode reunir elementos que caracterizem apelo explícito ou implícito ao eleitor, de forma associá-la a uma eventual candidatura. Esse entendimento foi consolidado no acórdão sob a relatoria do então Ministro Arnaldo Versiani, com o objetivo de uniformizar a atuação dos fiscais eleitorais. No mesmo sentido, o uso de hashtags nos adesivos com o nome de pessoa física também não configuraria propaganda extemporânea, conforme o julgado relatado pela então Ministra Laurita Vaz. O terceiro acórdão, sob a relatoria do então Ministro Marcelo Ribeiro, também delimita as proibições relativas ao teor dos adesivos.

Conforme o art. 20, inciso II, da Resolução TSE nº 23.610/2019, é permitida a utilização de adesivo plástico em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não exceda a 0,5m2 (meio metro quadrado). Essa regra deve ser combinada com o art. 21, parágrafo 1º, da mesma norma, o qual determina que todo material impresso de campanha eleitoral deverá conter o número de inscrição no CNPJ ou CPF do responsável pela confecção, assim como, de quem a contratou, além da respectiva tiragem. O infrator que empregar processos de propaganda vedada pode responder pelo abuso de poder.

Outro julgado importante refere-se ao desvirtuamento da propaganda, para fins comerciais, para beneficiar um pré-candidato de forma extemporânea, nos termos da decisão sob a relatoria do então Ministro Eduardo Ribeiro.

> Propaganda eleitoral. Desvirtuamento de propaganda, pretensamente de objetivos comerciais, mas, em realidade, visando a promover candidato. Realizada antes do prazo em que legalmente permitida, atrai a aplicação da multa." NE: Trecho do acórdão regional: "Configura propaganda eleitoral irregular a utilização de marca comercial correspondente à variação nominal de postulante à cadeira na Assembleia Legislativa, inclusive reproduzindo-se, no rótulo do produto e em peças publicitárias, as mesmas características estéticas amplamente veiculadas em campanhas políticas anteriores, fazendo-se acompanhar de slogans com evidente conotação de propaganda eleitoral. Divulgação feita em outdoors, jornais, rádio e televisão.
>
> (Ac. de 29.2.2000 no REspe nº 15.630, rel. Min. Eduardo Ribeiro.)[19]

No mesmo sentido decidiu o acórdão de 2024, sob a relatoria do então Ministro Raul Araújo, que veda o uso da propaganda eleitoral para exibição de marca ou produto.

> "Consulta. Primeira questão. Exploração de marca ou produto comercial em publicidade eleitoral. Proibição que abrange toda e qualquer modalidade de propaganda eleitoral. [...] 1. Trata–se de consulta formulada por autoridade com jurisdição federal, com os seguintes questionamentos [...]: 'a) A proibição da exposição de marcas comerciais ou da veiculação de propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto, deve abranger toda modalidade de propaganda eleitoral?'; [...] I – Da primeira questão formulada 3. Embora os dispositivos legais (art. 44, § 2º, da Lei n. 9.504/1997) e regulamentares (art. 48, § 5º, da Res.–TSE n. 23.610/2019) pertinentes ao tema sejam específicos ao vedar a utilização comercial, ainda que disfarçada ou subliminar, de marca ou produto na propaganda eleitoral realizada por meio de rádio ou

[15] PIMENTEL, op.cit. p.153.
[16] BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Coletânea de Entendimentos Jurisprudenciais do TSE: Adesivos, Brasília, DF: TSE, 2026, disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/mensagens-homenagens-2013-divulgacao-de-nome-foto/adesivos, acesso em: 2 mai. 2026.
[17] Ibid.
[18] Ibid.

> televisão, é inequívoca a imprescindibilidade de se abranger toda e qualquer modalidade de propaganda eleitoral, resguardando–se o processo eleitoral da interferência dos interesses eminentemente privados e comerciais. 4. Entendimento distinto acarretaria violação ao princípio da vedação da proteção deficiente (Untermassverbot). Há que se ter atuação ampla e efetiva na proteção do processo eleitoral, resguardando–o de quaisquer influências de cunho econômico. Assim, considerada a relevância da propaganda partidária e de campanha para a construção de uma democracia pujante, não há espaço para nenhum tipo de exploração de natureza privada na sua concepção e veiculação. 5. Resposta afirmativa à primeira pergunta. A proibição da exposição de marcas comerciais ou da veiculação de propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto, abrange toda modalidade de propaganda eleitoral. [...]."
>
> (Ac. de 1º/7/2024 na CtaEl n. 060018895, rel. Min. Raul Araújo.)[20]

Também configura desvio de finalidade na utilização da propaganda partidária com teor de propaganda eleitoral, de modo a promover, de alguma forma, filiados em detrimento do objetivo do instituto, que é difundir ideias e angariar novos membros para a legenda, em conformidade com o entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2023, sob a relatoria do então Ministro Benedito Gonçalves.

> [...] Propaganda partidária gratuita[...] 3. Consoante o art. 50–B, I a III, e § 4º, III, da Lei 9.096/95, a propaganda partidária destina–se a difundir e informar os programas da legenda, bem como divulgar seu posicionamento quanto a temas políticos e ações da sociedade civil, vedando–se, por outro vértice, toda forma de propaganda eleitoral. 4. Esta Corte Superior já assentou que há desvirtuamento da propaganda partidária quando destinada exclusivamente à promoção pessoal de filiados. Precedentes [...]
>
> (Ac. de 17/11/2023 no REspEl n. 060046607, rel. Min. Benedito Gonçalves.)[21]

Quanto às decisões que têm como objeto o uso da IA, estas são mais recentes e focam no conteúdo derivado do uso da ferramenta, assim como, nas proibições decorrentes das normas em vigor. O julgado do AgR-REspEl nº 060020163, sob a relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, em 2026, é específico em relação ao uso indevido da IA para a manipulação de imagem e voz em seu conteúdo.

> Eleições 2024. Prefeito. [...] Propaganda eleitoral. Internet. Rede social. Manipulação digital. Alteração de imagem e voz. Deep fake. Art. 9-C, § 1º, da Res.-TSE n. 23.610/2019. Natureza objetiva. Configuração. Multa. [...] 2. Nos termos do art. 9-C, § 1º, da Res.-TSE n. 23.610/2019, 'é proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (deep fake)'. 3. No caso, consoante a moldura fática do acórdão de origem, o agravante divulgou vídeo no qual figuras públicas de projeção internacional – Barack Obama, Taylor Swift, Tom Cruise e Cristiano Ronaldo – aparecem com falas artificialmente manipuladas mediante uso de inteligência artificial, de modo a simular apoio à sua candidatura, com pronúncia da expressão 'Closed with Leitão'. 4. A adulteração de conteúdo digital com finalidade eleitoral é suficiente para caracterizar a irregularidade da manifestação, independentemente da comprovação de potencialidade para induzir o eleitor em erro, pois a vedação do art. 9º-C, § 1º, da Res.-TSE n. 23.610/2019 possui natureza objetiva. 5. Não há elementos no acórdão regional que permitam a redução da multa. Ademais, sua fixação dentro

[20] Ibid.
[21] Ibid.

dos limites legais, como no caso dos autos, não ofende os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes. [...].
(Ac. de 08/05/2026 no AgR-REspEl n. 060020163, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva.)[22]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fiscalização eleitoral tem o importante papel de identificar os ilícitos na propaganda política. Para tanto, deve haver o monitoramento constante dos meios de veiculação como rádio, televisão, internet, redes sociais e materiais impressos. Essa atuação não pode ser postergada, pois há o risco da propaganda irregular alcançar os seus objetivos. Ações imediatas devem ser executadas, em especial a retirada das propagandas irregulares.

Toda ação deve ocorrer com coerência e com orientação. Trata-se da festa da democracia e os eleitores querem participar. Educa-se o eleitor, o candidato e os partidos políticos para que a propaganda política seja realizada de acordo com a legislação vigente. A Justiça Eleitoral deve exercer um caráter pedagógico antes de aplicar sanções, sempre que houver essa possibilidade. Contudo, multas, apreensões e retiradas de material são necessárias de acordo com cada contexto. A fiscalização deve educar, mas não pode ser benevolente ou negligente, de modo a evitar a reincidência e fortalecer a lisura do processo eleitoral.

A fiscalização deve manter a sua característica colaborativa, viabilizando a participação de toda a sociedade. Ferramentas digitais podem ser desenvolvidas para o recebimento de denúncias e dinamizar essa supervisão. É fato que os recursos disponíveis nas zonas eleitorais com essa atribuição são limitados. Contudo, a Justiça Eleitoral tem feito esforços para melhorar a sua atuação.

Neste sentido, o TRE-RJ organizou o seu Núcleo de Fiscalização da Propaganda Eleitoral Digital e enfrentamento à desinformação (NFPE-DIGITAL), que objetiva inspecionar a internet e os ambientes virtuais para combater irregularidades e ações de desinformação. Deve haver uma rigorosa fiscalização em situações que envolvam a promoção pessoal do candidato para fins profissionais ou comerciais, assim como, a divulgação de marcas ou produtos. O objetivo é identificar indícios de promoção pessoal ou profissional disfarçada de propaganda eleitoral.

É importante ressaltar que a propaganda eleitoral envolve recursos públicos, os quais não podem ser desperdiçados com o uso ilícito de propaganda política. Da mesma forma, existem propagandas de aparência comum que visam promover produtos, marcas ou pessoas, mas que disfarçam uma finalidade eleitoral. Geralmente veiculadas fora do período permitido para a propaganda eleitoral, trazem informações como números, slogans, entre outros itens comumente presentes na campanha de candidatos. Este é apenas um exemplo que demonstra a necessidade da atuação permanente da fiscalização eleitoral para além do período delimitado pela legislação eleitoral.

Em seu cotidiano, a fiscalização enfrenta a prática de crimes eleitorais e auxilia o Ministério Público Eleitoral no combate aos ilícitos que comprometem a lisura dos pleitos. Para a tipificação das irregularidades identificadas no período da propaganda eleitoral deve ser elaborado um estudo próprio. Deve ser considerada a dificuldade de coibir todas as infrações, em especial crimes como o de "boca de urna" (artigo 39, § 5°, da Lei n° 9.504/1997) e a compra de votos (art. 299 do Código Eleitoral). Essas práticas ocorrem em todas as eleições e decorrem da falta de conscientização de candidatos e eleitores. Tem quem pague e quem receba para realizar propaganda eleitoral no dia da eleição, assim como, tem quem compre votos pelo fato de existirem aqueles que os vendem. Tais fatos, que merecem estudos próprios, sob

[22] BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Coletânea de Entendimentos Jurisprudenciais do TSE: Redes Sociais, Brasília, DF: TSE, 2026, disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/internet/redes-sociais, acesso em: 20 mai. 2026.

perspectivas culturais e econômicas, vão muito além das ações estritas da Justiça Eleitoral.

Outro aspecto importante para a fiscalização eleitoral é a inteligência artificial (IA). O que poderia ser uma ferramenta favorável aos atores do processo eleitoral, infelizmente passou a ser utilizada em detrimento do sistema. Por essa razão, foram feitas alterações na legislação eleitoral. O TSE atualizou as normas relativas à propaganda eleitoral — notadamente por meio de alterações e inclusões na Resolução nº 23.610/2019 — para impor restrições e sanções ao uso indevido da IA nas campanhas. Essa realidade requer mais investimento dos tribunais eleitorais em equipamentos, aplicativos de informática e no treinamento dos seus fiscais. Atualmente, passou a ser obrigatório o aviso do uso de conteúdo sintético: qualquer peça publicitária que utilize IA ou tecnologias equivalentes para gerar ou alterar significativamente imagens, áudios, textos ou vídeos deve conter um aviso prévio, explícito e acessível.

No que tange à responsabilidade, as plataformas de internet que não removerem conteúdos ilícitos ou que descumprirem as ordens judiciais e as regras de transparência podem ser responsabilizadas civil e administrativamente, o que favorece a atuação dos fiscais.[23]

A evolução da Justiça Eleitoral se reflete na sua jurisprudência e na força das suas decisões. O combate às irregularidades na propaganda política busca o equilíbrio e a lisura do processo eleitoral, um desafio que aumentou desde que a internet se tornou parte integrante desse ambiente. A atuação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais ainda prevalece no controle físico de panfletos e comícios, mas também requer o monitoramento de algoritmos, desinformação e IA. Diante disso, a resposta precisa ser imediata, principalmente em relação a ciberataques e campanhas estruturadas de desinformação.

A democracia não funciona em ciclos isolados, a cada dois ou quatro anos. A disputa pelo poder e a influência sobre o eleitorado ocorrem de forma contínua. O uso da máquina pública, a liberação de emendas e o direcionamento de publicidade institucional para favorecer determinados grupos costumam ser estruturados ao longo de todo o mandato, e não apenas nos meses de propaganda oficial. Ademais, os partidos gerenciam grandes cifras de recursos públicos durante todo o ano. A auditoria contínua evita fraudes na prestação de contas, desvios de verba e o descumprimento de cotas (como as de gênero e raça). Em diversas regiões, a coação sobre servidores públicos, o assédio eleitoral no ambiente de trabalho e o controle territorial por grupos criminosos (como milícias e o crime organizado) operam continuamente, exigindo ação ostensiva e preventiva dos órgãos de controle.

Por tais motivos, a Justiça Eleitoral deve empreender e evidenciar as suas ações durante todo o ano. Independentemente da discussão sobre ser a Justiça Eleitoral a responsável por efetivar a fiscalização eleitoral e a relação desse fato com o princípio acusatório — assunto que demanda estudo próprio —, a população precisa perceber essa atuação. Os tribunais eleitorais precisam dialogar constantemente com a sociedade em defesa do regime democrático. Dessa forma, educam o eleitorado e prestigiam os seus servidores, de modo a evitar que estes sejam vistos como o segmento do serviço público que "só trabalha de dois em dois anos".

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

BRASIL. [Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997]. **Estabelece normas para as eleições**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 02 mai. 2026.

[23] BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, Por dentro das eleições: conheça as regras sobre uso de IA na campanha eleitoral de 2026, Brasília, DF: TSE, 2026, disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/ noticias/2026/Abril/por-dentro-das-eleicoes-conheca-as-regras-sobre-uso-de-ia-na-campanha-eleitoral-de-2026, acesso em: 1º jun. 2026.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Propaganda Eleitoral – o que pode e o que não pode**. Rio de Janeiro: TRE-RJ, 2026. Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-2026/propaganda-eleitoral/cartilha-da-propaganda-eleitoral. Acesso em: 05 ago. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Coletânea de Entendimentos Jurisprudenciais do TSE**: Adesivos. Brasília-DF: TSE, 2026. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/ propaganda-eleitoral/mensagens-homenagens-2013-divulgacao-de-nome-foto/adesivos. Acesso em: 02 mai. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Coletânea de Entendimentos Jurisprudenciais do TSE**: Generalidades. Brasília-DF: TSE, 2026. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/propaganda-comercial/generalidades. Acesso em: 02 mai. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Coletânea de Entendimentos Jurisprudenciais do TSE**: Redes Sociais. Brasília, DF: TSE, 2026. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/propaganda-eleitoral/internet/redes-sociais. Acesso em: 20 mai. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Por dentro das eleições**: conheça as regras sobre uso de IA na campanha eleitoral de 2026. Brasília, DF: TSE, 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/ comunicacao/noticias/2026/Abril/por-dentro-das-eleicoes-conheca-as-regras-sobre-uso-de-ia-na-campanha-eleitoral-de-2026. Acesso em: 01 jun. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600227-31.2018.617.0000**, Recife-PE. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 09 abr. 2019. Disponível em: https://mpmt.mp.br/ site/storage/webdisco/arquivos/Respe%20060022731%20Propaganda%20eleitoral%20antecipada%20Outdoors.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a propaganda eleitoral (Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 01 mai. 2026.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 18**. Brasília, DF: TSE, [s.d.]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/ legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18. Acesso em: 01 mai. 2026.

CASTILHOS, Ângelo Soares. O poder de polícia a partir das Resoluções 2020 do Tribunal Superior Eleitoral. **Migalhas**, 30 mar. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/322926/o-poder-de-policia-a-partir-das-resolucoes-2020-do-tribunal-superior-eleitoral. Acesso em: 05 ago. 2026.

COELHO, Helder. **Inteligência artificial em 25 lições**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1995.

FACULDADE I9 EDUCAÇÃO. **Publicidade Eleitoral**. São Paulo: I9, 2025

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PIMENTEL, Alexandre Freire. **Propaganda eleitoral**: poder de polícia e tutela provisória nas eleições. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA SANTOS, Flauberth. **Financiamento das campanhas eleitorais no Brasil**: modelos, custos e suas consequências. 2016. 60f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

FAKE NEWS, RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE JURÍDICA DO ORDENAMENTO BRASILEIRO

ANTÔNIO CARLOS COELHO

Sobre o autor:

Antônio Carlos Coelho é Mestre em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica (PUC–Minas), Brasil. Mestre em Teologia pela FAETEO/MG, Brasil. Graduado em História pelo Centro Universitário Newton Paiva-BH. Graduando em Direito pelo Centro Universitário UNA/BH e Membro do Grupo de Pesquisa REPLUDI – Religião, Pluralismo - PPG em Ciências da Religião-PUC-Minas.

RESUMO

A amplificação das *fake news* no ambiente digital impacta diretamente a proteção dos direitos fundamentais, a integridade do debate público e o funcionamento das instituições democráticas. O presente artigo examina, com base na integração dos pareceres técnicos apresentados, se o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos normativos suficientes para enfrentar os desafios da desinformação ou se seria necessária a criação de um novo marco regulatório. Para isso, analisam-se três eixos centrais: (*i*) o equilíbrio entre a liberdade de expressão e os direitos da personalidade; (*ii*) o alcance e os limites da responsabilidade civil das plataformas digitais; e (*iii*) a suficiência das normas já existentes, à luz da jurisprudência do STF e do TSE. Conclui-se que o Brasil possui um arcabouço normativo robusto, e que os maiores desafios residem na correta aplicação das leis, na cooperação institucional e na responsabilidade das plataformas.

Palavras-chave: Fake News; Responsabilidade civil; Liberdade de expressão; Democracia.

ABSTRACT

The amplification of fake news in the digital environment directly impacts the protection of fundamental rights, the integrity of public debate, and the functioning of democratic institutions. This article examines, based on the integration of the technical opinions presented, whether the Brazilian legal system already has sufficient normative instruments to address the challenges of disinformation or whether the creation of a new regulatory framework would be necessary. To this end, three central axes are analyzed: (i) the balance between freedom of expression and personality rights; (ii) the scope and limits of the civil liability of digital platforms; and (iii) the sufficiency of existing norms, in light of the jurisprudence of the STF (Supreme Federal Court) and the TSE (Superior Electoral Court). It concludes that Brazil possesses a robust normative framework, and that the greatest challenges lie in the correct application of laws, institutional cooperation, and the responsibility of platforms.

Keywords: Fake News; Civil liability; Freedom of expression; Democracy.

INTRODUÇÃO

A revolução digital reorganizou profundamente a circulação da informação, ampliando a velocidade, o alcance e a capacidade de produção de conteúdo pelos usuários. Entretanto, a expansão dos ambientes digitais trouxe consigo um fenômeno capaz de afetar tanto direitos individuais quanto interesses coletivos: a disseminação massiva de fake news. Esses conteúdos, produzidos com intenção de enganar ou manipular, têm potencial para violar a honra, a imagem e a privacidade de indivíduos, além de comprometer a autenticidade do debate público e influenciar processos eleitorais.

Ao unificar e reorganizar os conteúdos desenvolvidos, o presente artigo adota uma perspectiva acadêmica e jurídica para examinar o fenômeno sob três eixos: (*i*) liberdade de expressão e direitos da personalidade; (*ii*) responsabilidade civil das plataformas digitais; e (*iii*) suficiência ou não do arcabouço regulatório existente.

Pretende-se demonstrar que o sistema jurídico brasileiro, especialmente a Constituição de 1988, o Marco Civil da Internet, a LGPD e decisões recentes do STF e do TSE, oferece bases sólidas para enfrentar a desinformação, embora ainda existam desafios práticos no cumprimento das normas e na cooperação entre instituições e provedores.

1 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DIREITOS DA PERSONALIDADE

A chamada Era Digital, também conhecida como era da informação, teve início no final do século XX com o desenvolvimento dos computadores e o advento da internet, transformando radicalmente a forma como as informações passaram a ser processadas, acessadas e compartilhadas.

Até então, a circulação de informações estava vinculada a jornal, rádio e televisão — veículos que, à sua época, representaram grandes inovações na comunicação de massa. Contudo, quando comparados à instantaneidade e à amplitude de disseminação proporcionada pelo mundo conectado da atualidade, esses meios tradicionais revelam-se limitados, evidenciando o contraste entre o modelo antigo e o ecossistema digital contemporâneo.

Mais de cinquenta anos após a sua publicação, a obra 1984, de George Orwell (1903–1950), continua a oferecer uma leitura inquietantemente atual sobre o funcionamento das sociedades contemporâneas. Aquilo que se apresentava como ficção distópica manifesta-se hoje na forma de dispositivos digitais cotidianos — como *smartphones* e *tablets* — que, além de permitirem a comunicação e o acesso instantâneo à informação, estabelecem novas dinâmicas de coleta e armazenamento de dados segundo os comportamentos e preferências individuais.

Essa engrenagem tecnológica de controle e fluxos informacionais encontra eco na teoria de Niklas Luhmann (1927–1998). Em sua obra A realidade dos meios de comunicação (2005), o autor permite compreender a sociedade moderna como um conjunto altamente complexo de sistemas diferenciados que se influenciam mutuamente por meio da comunicação.

Para Niklas Luhmann (2005), essa interdependência pode ocorrer de forma positiva — quando distintos sistemas convergem para enfrentar um mesmo problema — ou negativa, quando determinadas decisões desencadeiam crises em um sistema e, em seguida, irradiam efeitos para os demais. Nessa perspectiva, a comunicação, com todas as suas instabilidades, torna-se o mecanismo central que simultaneamente produz a contingência social e oferece meios para administrá-la, funcionando como elemento gerador e regulador da complexidade.

Na contemporaneidade, esse processo de irradiação comunicativa e gerenciamento da complexidade atinge seu ápice no ambiente digital. Marcado pelo imediatismo, pela aparente liberdade de escolha e pela sistematização massiva de dados, esse ecossistema favorece a formação de grupos baseados em interesses, hábitos e tendências comuns. Essa

segmentação, por sua vez, cria cenários informacionais nos quais conteúdos específicos são priorizados, sugeridos ou amplificados de acordo com o perfil estabelecido.

Como resultado, surgem bolhas de informação que reforçam crenças já existentes, limitam a exposição a perspectivas divergentes e intensificam a polarização social. Além disso, a consolidação desses grupos permite que atores externos manipulem narrativas, influenciem decisões coletivas e disseminem desinformação de maneira direcionada, gerando impactos significativos sobre a percepção da realidade, as interações sociais e até mesmo sobre processos políticos, religiosos e culturais.

Para Emerson R.C. Palmier, no seu artigo *Social media, echo chambers and contingency: a system theoretical approach about communication in the digital space* (2023), as bolhas de informação se assemelham a uma câmara de eco, em que o ambiente digital, as ideias são difundidas apenas entre pessoas que detêm linhas de pensamento parecidas (Hippel, 2019).

Observe-se a clara explanação de Emerson R.C. Palmier:

> Eles também descobriram que a maioria dos participantes ignorava conteúdo contrário, sugerindo que o isolamento poderia ser causado, entre outras coisas, pelo esforço que as pessoas fazem para evitar interagir com conteúdo discordante, o que, por sua vez, também apoiaria a tese de que o viés seletivo dos indivíduos desempenha um papel predominante na promoção da criação de câmaras de eco (Palmier, 2023, p.8).

Segundo o autor, trata-se de *loopings* comunicativos, formados pela constante repercussão de um mesmo tema ou conteúdo dentro de um grupo. Esse ambiente produz uma falsa impressão de debate plural, pois a diversidade de perspectivas praticamente inexiste: os usuários interagem apenas com ideias e discursos que reforçam suas próprias crenças. Esse processo, ao limitar a circulação de visões divergentes, contribui para o empobrecimento do ideal democrático.

Esses conteúdos não apenas reforçam determinadas narrativas e promovem discursos estratégicos, mas também geram desinformação de maneira direcionada, impactando diretamente a percepção pública, a confiança da sociedade nas instituições e a qualidade do debate democrático. Essa dinâmica evidencia os riscos inerentes à sobrecarga informacional da sociedade em rede e a necessidade de mecanismos efetivos de responsabilização no espaço digital.

Torna-se oportuno afirma que as tecnologias digitais mudaram o comportamento individual e coletivo, no entanto:

> O ambiente digital não é um mundo paralelo ou puramente virtual, mas faz parte da realidade quotidiana de muitas pessoas, especialmente dos mais jovens. As redes sociais são o fruto da interação humana, mas, por sua vez, dão formas novas às dinâmicas da comunicação que cria relações: por isso uma solícita compreensão por este ambiente é o pré-requisito para uma presença significativa dentro do mesmo (Venâncio, 2022, p. 1).

Nesse sentido, as redes sociais não são meras ferramentas tecnológicas, mas expressões contemporâneas da interação humana, nas quais a comunicação, o convívio e a construção de identidades ganham novas configurações.

A internet não é um não-lugar, mas um ambiente de sociabilidade, onde se exercem direitos, deveres e responsabilidades. Logo, uma atuação significativa — seja do Estado, das plataformas ou dos próprios cidadãos — pressupõe conhecimento crítico desse espaço e responsabilidade ética no uso das tecnologias, especialmente no que se refere à produção, compartilhamento e consumo de informações.

Quando essa responsabilidade é negligenciada, a lógica digital tende a transformar a in-

formação em mercadoria, comprometendo a qualidade do conteúdo e impactando diretamente a percepção pública, a confiança nas instituições e a integridade do debate democrático. Tal fenômeno é frequentemente fomentado por indivíduos ou grupos alheios ao contexto local, movidos por interesses pessoais, ideológicos (políticos e religiosos) ou econômicos, revelando os desafios contemporâneos da sociedade em rede diante da sobrecarga informacional e da desinformação sistematicamente disseminada.

Além disso, os algoritmos (Jesus-Silva, 2024), que desempenham papel central na formação de bolhas sociais e na monetização de conteúdos, ampliam de forma automática as publicações que geram maior engajamento, independentemente de sua veracidade. Nesse contexto, o problema das *fake news* emerge como um dos maiores desafios do ambiente digital, uma vez que a circulação massiva de informações falsas, associada ao poder de vigilância e direcionamento das plataformas digitais, coloca em xeque a proteção dos direitos da personalidade, a liberdade de expressão e o dever de cuidado dos provedores de serviços.

No entender do autor:

> A crescente presença de algoritmos e plataformas digitais na vida social implica uma nova forma de organização do poder, em que o controle sobre o fluxo de informações e a atenção dos usuários está concentrado em um pequeno número de corporações que detêm o monopólio das infraestruturas digitais. Nesse sentido, a hegemonia na era digital assume características qualitativamente diferentes daquelas observadas por Gramsci (1971), enquanto se baseia em formas invisíveis de controle e vigilância, operadas através da extração e processamento de dados comportamentais (Jesus-Silva, 2024, p. 138).

A presente afirmação indica que os sistemas algorítmicos passam a reconfigurar as estruturas de poder na sociedade contemporânea, mostrando como o domínio exercido por grandes plataformas e por seus algoritmos influencia diretamente as dinâmicas sociais, políticas e culturais. Em outras palavras, questiona-se de que modo a lógica algorítmica molda comportamentos, orienta percepções, limita ou amplia oportunidades de participação pública e interfere na formação de consensos, gerando novos tipos de assimetria de poder na esfera pública.

A despeito de autoridades, empresas e entidades sociais reconhecerem a gravidade desse cenário, os esforços atuais ainda são insuficientes para conter a proliferação de notícias falsas, cuja produção e direcionamento tornam-se cada vez mais sofisticados devido à evolução tecnológica.

Diante desse cenário, impõe-se a análise de como o ordenamento jurídico brasileiro enfrenta os desafios decorrentes da desinformação no ambiente digital, especialmente no que tange à responsabilização das plataformas e provedores. Para tanto, faz-se necessário examinar esse ecossistema a partir dos princípios constitucionais e da legislação infraconstitucional vigente, bem como à luz da jurisprudência recente e dos debates regulatórios em curso.

Sob a perspectiva constitucional, os artigos 5° (incisos IV, IX e X) e 220 da Carta Magna de 1988 estabelecem o arranjo fundamental aplicável ao ambiente virtual. Se, por um lado, o texto constitucional assegura a livre manifestação do pensamento, a liberdade de expressão e a vedação à censura em qualquer veículo de comunicação, por outro, institui a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, garantindo o direito à indenização por eventuais violações.

No contexto das mídias digitais, onde o alcance e a velocidade de propagação maximizam os danos, os direitos da personalidade funcionam como balizas e contrapesos indispensáveis ao exercício da comunicação, exigindo que a liberdade de expressão seja exercida de forma equilibrada e vinculada à responsabilidade civil e ética por abusos ou fraudes informacionais.

Conforme Tepedino; Joyceane, no livro Livro digital: autonomia privada, liberdade existen-

cial e direitos fundamentais (2019), definem que a liberdade de expressão não se confunde com a liberdade de causar dano, pois, os direitos da personalidade impõem limites ao uso da palavra, ainda mais no ambiente digital, onde a velocidade e a multiplicidade de públicos amplificam os efeitos de conteúdos falsos. No caso das *fake news*, a disseminação deliberada de informações falsas configura potencial lesão a direitos da personalidade, justificando a atuação regulatória das plataformas digitais e do Estado para prevenção e responsabilização.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Dessa forma, embora a Constituição brasileira tenha sido elaborada antes da difusão massiva das tecnologias digitais, seus dispositivos são plenamente aplicáveis ao contexto atual. Eles revelam a necessidade de equilibrar a liberdade de expressão com a proteção dos direitos individuais no ambiente digital, constituindo fundamento para a regulamentação prevista no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e em normas correlatas, permitindo que o ordenamento jurídico brasileiro trate de forma coerente a responsabilidade de plataformas, provedores de serviços e usuários frente à disseminação de informações e conteúdos digitais.

A Lei nº 12.965/2014, denominada Marco Civil da Internet (Marco Civil), estabelece, de acordo com seu próprio texto, princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, bem como, aos provedores de conexão à internet. Como se nota, dentre seus dispositivos, destaca-se especialmente o Art. 19, que discorre sobre o regime de responsabilização dos provedores de aplicações por conteúdo de terceiros, gerado por seus usuários:

> Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário (**grifo nosso**).

O dispositivo, transcrito acima, segue a lógica de que, como regra, o autor do conteúdo é quem deve responder pelos eventuais danos que causar. Sem prejuízo disso, os provedores devem ser responsabilizados se deixarem de cumprir tempestivamente ordens judiciais que, tendo constatado a existência de conteúdo ilícito, determinem a sua remoção.

Doutrinadores como Ronaldo Lemos (2017) destacam que o Art. 19, deste ordenamento jurídico, busca equilibrar a liberdade de expressão com a proteção contra ilícitos digitais, embora enfrente críticas quanto à efetividade frente à rápida propagação de *fake news*, especialmente considerando a transnacionalidade das plataformas.

Ao tratar das hipóteses de obrigação de indenizar, o Art. 19 do Marco Civil da Internet condiciona a responsabilização do provedor de aplicações de internet à excepcionalidade, em observância à garantia da liberdade de expressão e à vedação à censura. Na visão do legislador, a ampliação da responsabilização do provedor para todos os conteúdos de terceiros incentivaria a criação de mecanismos de vigilância preventiva, o que poderia violar princípios constitucionais de liberdade de expressão e privacidade.

A elocução do dispositivo legal responsabiliza o provedor não pela veiculação de conteúdo inadequado, mas pela omissão quanto ao dever de remoção imposta por um juiz de direito. Trata-se de hipótese autônoma de responsabilidade, decorrente do descumprimento de determinação judicial.

> As regras do Marco Civil procuraram equilibrar os diversos interesses envolvidos na administração de plataformas abertas. O primeiro objetivo foi criar parâmetros legais objetivos para estabilizar a jurisprudência. O segundo foi assegurar a identificação dos infratores e assegurar a reparação de direitos lesados, ao mesmo tempo em que se promove a racionalização das demandas e se desestimula a litigância frívola. Terceiro, o Marco Civil procurou prestigiar o princípio constitucional da liberdade de expressão, evitar controles excessivos por parte dos administradores e preservar as plataformas abertas como espaços de construção de um debate livre e criativo. A base para esse sistema está na preservação da competência constitucional do Poder Judiciário para julgar as controvérsias e sopesar os direitos em conflito (Nunes; Trecenti, 2021, p. 25).

Essa definição clara de direitos e deveres geraram incentivos para adequar o comportamento das partes e promover um ambiente virtual mais livre, seguro e justo. O usuário é o principal beneficiário, contando hoje com um sistema em que sua liberdade de expressão é protegida, ao mesmo tempo em que existem mecanismos dissuasórios contra condutas ilícitas. Ademais, o sistema tornou-se mais eficiente, célere e previsível na remoção de conteúdos ilícitos e na responsabilização dos agentes envolvidos.

No entanto, cabe destacar que o art. 19 do Marco Civil da Internet, que determina que as plataformas só possam ser responsabilizadas após descumprirem ordem judicial de remoção, foi considerado parcialmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme decisão proferida nos Recursos Extraordinários (RE) nº 1.037.396 e nº 1.057.258, que trataram da responsabilidade das plataformas digitais por conteúdo de terceiros.

Segundo o entendimento do STF, o dispositivo não protege adequadamente os direitos fundamentais e a democracia. Por maioria (8x3), os Ministros decidiram que as plataformas podem ser responsabilizadas sem necessidade de ordem judicial, quando forem notificadas extrajudicialmente sobre crimes ou atos ilícitos existentes em suas plataformas e não removerem tais conteúdos. Essa interpretação amplia o modelo previsto no art. 21, que tratava apenas da divulgação não consentida de nudez, passando a abranger crimes, ilícitos e contas falsas em geral.

Determinou-se, ainda, que, enquanto o Congresso Nacional não elaborar uma nova lei sobre o tema, o art. 19 deve ser interpretado conforme a Constituição, de modo a garantir maior proteção às pessoas contra conteúdos criminosos, ilegais e danosos na internet.

Como exemplo, cita-se a investigação policial (IPL nº 2024.0024068-CGCINT/DIP/PF), autuada por prevenção à Petição nº 12.100/DF, que apura crimes de obstrução de investigação de organização criminosa (art. 2º, §1º, da Lei nº 12.850/2013) e incitação ao crime (art. 286 do Código Penal). As apurações revelaram a atuação coordenada de grupos nas redes sociais — especialmente na plataforma X (antigo Twitter) — com o objetivo de ameaçar e coagir delegados federais responsáveis por investigações sobre milícias digitais e ações contra a tentativa de golpe de Estado.

Diante da constatação de que a empresa X Brasil Internet Ltda. havia sido intimada para cumprir determinação judicial e não o fez, o STF aplicou multa diária de R$ 50.000,00 (cinquenta mil) e determinou a intimação pessoal do representante legal da empresa, evidenciando a efetividade da jurisdição nacional sobre plataformas estrangeiras que atuam no território brasileiro, em um primeiro momento por uma decisão monocrática, o Ministro Alexandre de Moraes, como Relator.[1]

[1] PETIÇÃO 12.404 DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES. REQTE.(S): SOB SIGILO.ADV.(A/S): SOB SIGILO.REQDO.(A/S) : SOB SIGILO.ADV.(A/S) : SOB SIGILO.REQDO.(A/S): SOB SIGILO.ADV.(A/S) : SOB SIGILO E OUTRO(A/S). EDITAL DE INTIMAÇÃO. O Ministro ALEXANDRE DE MORAES, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, intima X BRASIL INTERNET LTDA. (CNPJ nº 16.954.565/0001-48) para que, imediatamente, SUSPENDA A UTILIZAÇÃO DE SEUS NOVOS ACESSOS PELOS SERVIDORES CDN CLOUDFLARE, FASTLY e EDGEUNO e outros semelhantes, criados para burlar a decisão judicial de bloqueio da plataforma em território nacional, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Brasília, 18 de setembro de 2024. Ministro ALEXANDRE DE MORAES- Relator

Por consequência, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinária de 2 Set 2024, deliberou que empresas estrangeiras que atuem em território brasileiro devem, de forma efetiva e integral, cumprir as ordens judiciais da Justiça brasileira, não restando qualquer dúvida de que o desrespeito a tais determinações configura violação do ordenamento jurídico nacional.

Nesse contexto, o Marco Civil da Internet teve como um de seus principais objetivos organizar de forma sistemática as normas aplicáveis a essa nova realidade, evitando a aprovação fragmentada de propostas legislativas dispersas, o que poderia gerar divergências e comprometer um tratamento harmonioso da matéria

O novo ambiente de convívio digital, de interação humana, exigia uma legislação capaz de estabelecer princípios gerais, solucionar os conflitos existentes e criar diretrizes preventivas para litígios futuros. Desenvolvido de forma colaborativa, a Lei em questão delimitou os deveres e responsabilidades dos prestadores de serviços digitais e definiu o papel do Poder Público na promoção e regulação do potencial social da rede.

Nesse contexto de proteção de direitos fundamentais e transparência, a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII, assegura a todos o direito de obter informações dos órgãos públicos relacionadas a interesses particulares, coletivos ou gerais, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, devendo ser fornecidas nos prazos estabelecidos em lei, sob pena de responsabilização.

Em consonância com o direito à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem, previstos na Constituição Federal entre os direitos e garantias fundamentais, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe, além do Marco Civil da Internet, de outros instrumentos relevantes para a regulamentação do ambiente digital. Destaca-se, nesse contexto, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), voltada à proteção de dados pessoais e à privacidade de pessoas naturais em plataformas físicas, digitais ou quaisquer outros meios, regulamentando a matéria de forma específica, sistematizada e detalhada.

Como destaca Alexandre Dall'Acqua, na obra LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (2020), a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) proporciona segurança jurídica aos cidadãos, criando regras claras para o tratamento de dados pessoais e responsabilizando os agentes que os manipulam de forma inadequada. Essa proteção não se limita ao ambiente físico, mas se estende ao espaço virtual, incluindo redes sociais, aplicativos de mensagens e demais plataformas digitais, garantindo que a liberdade de expressão e o direito à informação coexistam com a privacidade e a proteção de dados.

Para o autor, a legislação cria um equilíbrio necessário entre a liberdade de expressão, a inovação tecnológica e a proteção à privacidade, responsabilizando agentes públicos e privados que lidam com informações pessoais de forma inadequada e prevenindo abusos que possam comprometer tanto a esfera individual quanto a coletiva.

A LGPD trata-se de um marco regulatório inovador e avançado no Brasil no campo da proteção da privacidade, tema de crescente relevância na contemporânea sociedade da informação, especialmente diante da expansão do uso de tecnologias digitais e da coleta massiva de dados pessoais. Nesse contexto, o presente dispositivo estabelece princípios e regras que visam não apenas proteger os dados pessoais, mas também criar um ambiente digital mais seguro e responsável, complementando a atuação de outros instrumentos legais.

Nesse cenário digital, o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e legislações correlatas preveem a responsabilização criminal por condutas ilícitas praticadas em meios digitais, incluindo crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria, Arts. 138 a 140), crimes contra o patrimônio (estelionato, Art. 171) e crimes de ameaça:

> Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime:
> Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

> Art. 139 - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:
> Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.
> Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro:
> Pena - detenção, de 1 (um) a 6 (seis) meses, ou multa.
> [...]
> Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico:
> I - por incapacidade relativa do agente;
> II - por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

Torna-se importante ressaltar que esses delitos possuem atributos privativos e a análise cautelosa dos elementos fáticos é essencial para a apropriada aplicação da lei. Do mesmo modo, a liberdade de expressão deve ser ponderada com a reverência à honra e dignidade das pessoas, procurando um equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais e a garantia da livre manifestação.

Embora o Código Penal tenha passado por modificações e atualizações ao longo dos anos, não houve a expedição de um novo Código Penal integralmente substitutivo, a não ser leis complementares e alterações pontuais como a Lei nº 12.737/2012 (Lei Carolina Dieckmann, sobre crimes informáticos), alterações introduzidas pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) e outras normas correlatas, que adaptam o Código Penal às novas realidades digitais

A Lei nº 12.737/2012, conhecida como Lei Carolina Dieckmann, que tipifica crimes informáticos relacionados à invasão de dispositivos eletrônicos e à obtenção ou divulgação indevida de dados e informações pessoais. Essa lei reforça a proteção de direitos fundamentais no ambiente digital, criando mecanismos para responsabilizar agentes que utilizam meios tecnológicos para causar prejuízo ou violar a privacidade de terceiros.

No contexto das plataformas digitais, a lei fortalece a responsabilização daqueles que propagam conteúdos ilícitos, incluindo *fake news*, especialmente quando esses conteúdos se originam de invasões a sistemas, acesso não autorizado a informações ou manipulação de dados pessoais. Assim, a Lei nº 12.737/2012 complementa o arcabouço normativo existente, permitindo que o Estado brasileiro atue para coibir condutas ilícitas, mesmo quando impulsionadas ou amplificadas por algoritmos e estruturas tecnológicas das redes sociais.

Dessa forma, o combate às *fake news* não se limita à censura ou restrição da liberdade de expressão, mas se apoia em instrumentos jurídicos claros que responsabilizam tanto os agentes infratores quanto as plataformas digitais, garantindo que a veiculação de informações falsas seja tratada com rigor legal, protegendo a sociedade e fortalecendo a confiabilidade do ambiente digital.

Embora o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019) não tenha sido concebido como um diploma voltado exclusivamente aos crimes cibernéticos, suas inovações dialogam diretamente com as demandas de responsabilização penal no ambiente virtual. Ao introduzir majorantes específicas no Código Penal — como a que triplica a pena para calúnia, injúria e difamação cometidas ou divulgadas em redes sociais —, o legislador buscou desestimular a sensação de impunidade associada aos delitos informáticos.

Complementado por legislações subsequentes que endureceram as sanções para fraudes e invasões eletrônicas, esse ecossistema punitivo demonstra-se relevante para enfrentar condutas ilícitas e abusos potencializados pela tecnologia, fortalecendo a segurança jurídica e a proteção dos direitos da personalidade na sociedade em rede.

3 SUFICIÊNCIA OU NÃO DO ARCABOUÇO REGULATÓRIO EXISTENTE

Essa combinação normativa permite coibir de forma eficaz a propagação de *fake news* e conteúdos fraudulentos, responsabilizando tanto os agentes infratores quanto as platafor-

mas digitais que operam em território nacional, independentemente de serem empresas nacionais ou internacionais. Assim, reforça-se que a liberdade de expressão garantida constitucionalmente não pode servir de escudo para práticas ilícitas, sendo plenamente compatível com o dever de cuidado e a responsabilização civil, penal e administrativa das partes envolvidas.

Além das normas gerais, o ordenamento jurídico prevê mecanismos específicos de proteção para grupos vulneráveis no ambiente digital, com destaque para a tutela da infância e da juventude. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), por meio de seus artigos 17 e 18, consagra o princípio da proteção integral e o dever de todos de zelar pela dignidade e pela integridade psíquica e moral dos menores, pondo-os a salvo de tratamentos vexatórios ou constrangedores.

Esse ecossistema protetivo foi significativamente robustecido por reformas legislativas, como a Lei nº 14.811/2024, que atualizou o art. 240 do ECA para criminalizar severamente a facilitação, exibição ou transmissão de conteúdos ilícitos envolvendo menores por aplicativos ou ambientes virtuais. No cenário da desinformação, esses dispositivos reforçam a obrigação de plataformas e provedores de adotarem medidas preventivas e corretivas eficientes, impedindo que crianças e adolescentes fiquem expostos a informações falsas, discursos de ódio ou arquiteturas algorítmicas nocivas que possam comprometer seu desenvolvimento e bem-estar.

De forma complementar, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) assegura a proteção dos consumidores em transações realizadas online, impondo deveres de informação clara, transparência e responsabilização de fornecedores e plataformas que disponibilizem produtos ou serviços, incluindo a veiculação de conteúdos digitais, constituindo um instrumento essencial de proteção da dignidade do consumidor, inclusive no ambiente digital, reconhecendo sua vulnerabilidade e hipossuficiência nas relações de consumo.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) assegura direitos fundamentais, como a obrigação do fornecedor de fornecer informações claras, precisas e ostensivas sobre produtos e serviços; a proteção contra publicidade enganosa ou abusiva; e o direito de arrependimento, que permite ao consumidor desistir da compra de produtos ou serviços adquiridos online dentro do prazo legal. Garante que o consumidor mantenha seus direitos plenamente preservados, impondo aos fornecedores responsabilidades específicas quanto à nocividade de produtos, à segurança de serviços e aos atos de seus prepostos ou representantes, inclusive em transações digitais.

Como observa Benjamin; Marques; e Bessa, no livro Direito do Consumidor (2024), a legislação consumerista deve acompanhar a evolução tecnológica, garantindo informação clara e adequada sobre produtos e serviços, proteção contra publicidade enganosa e mecanismos de arrependimento em compras online, assegurando que o consumidor possa exercer seus direitos com plena segurança jurídica. Nesse sentido, a aplicação do CDC ao comércio eletrônico não apenas protege interesses individuais, mas também contribui para a confiabilidade e transparência das transações digitais, fortalecendo a cidadania digital.

Por fim, Projeto legislativo em andamento o PL 2630/2020 – PL das *Fake News*, de autoria do Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), que estabelece normas relativas à transparência de redes sociais e de serviços de mensagens privadas, sobretudo no tocante à responsabilidade dos provedores pelo combate à desinformação e pelo aumento da transparência na internet, à transparência em relação a conteúdos patrocinados e à atuação do poder público, bem como estabelece sanções para o descumprimento da lei.

Do ponto de vista jurídico, o PL 2630/2020 busca complementar normas já existentes, como o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a LGPD (Lei nº 13.709/2018), sem criar restrições indevidas à liberdade de expressão, mas oferecendo instrumentos para responsabilizar agentes que propagam conteúdos falsos de forma deliberada, inclusive aqueles loca-

lizados fora do território nacional, desde que atuem no mercado brasileiro.

Além desses dispositivos, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também se apresenta como um importante norteador no enfrentamento às *fake news* no contexto eleitoral brasileiro, desempenhando papel essencial na regulamentação e no combate à desinformação que afeta a integridade do processo democrático.

Nesse sentido, o TSE, bem como os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tem adotado diversas medidas para mitigar os efeitos das notícias falsas no ambiente eleitoral. Entre essas iniciativas, destaca-se o Programa de Enfrentamento à Desinformação, criado em 2019, que promove ações educativas, parcerias com instituições públicas e privadas, e o monitoramento de conteúdos que possam comprometer a lisura das eleições.

A jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais corrobora a severidade no combate à desinformação, como ilustra o precedente do Tribunal Regional Eleitoral do Pará no Recurso Eleitoral nº 0600172-68.2020.6.14.0073. Na ocasião, o Tribunal reformou sentença de primeiro grau para reconhecer que a divulgação de vídeo descontextualizado em rede social — que atribuía falsamente a um candidato a prática de atos de violência ocorridos em outra unidade da federação — configurou *fake news* e propaganda eleitoral vedada.

Ao prover o recurso, a corte assentou que, embora a liberdade de expressão seja um direito fundamental, ela não é absoluta e não autoriza o uso arbitrário de conteúdos apelativos para influenciar artificialmente o estado emocional e mental do eleitorado, atingindo, por via reflexa, a higidez do processo democrático e os direitos da personalidade do candidato atacado.

No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o rigor contra a desinformação estruturada foi consolidado no julgamento da Representação nº 0601754-50.2022.6.00.0000/DF. Na oportunidade, a Corte referendou a aplicação da multa prevista no art. 57-D da Lei nº 9.504/1997 em seu patamar máximo, assentando que a disseminação de *fake news* e discursos de ódio tendentes a vulnerar a honra de candidatos desborda da livre manifestação de pensamento e fere a normalidade do pleito.

O tribunal firmou o entendimento de que o substancial alcance do conteúdo nas redes sociais potencializa o dano informacional, justificando sanções pecuniárias severas e a remoção definitiva das publicações. Alinhado a essa orientação jurisprudencial, o TSE tem expedido resoluções específicas que impõem às plataformas obrigações estritas de cooperação e monitoramento, atuando de forma conjunta com agências de checagem e órgãos de segurança para preservar a confiança pública e a integridade do processo eleitoral.

Diante desse panorama, observa-se que os tribunais brasileiros, em especial o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), têm se mostrado atentos aos impactos das *fake news* sobre a democracia e a integridade das instituições públicas. Cada um, dentro de sua esfera de competência, vem desenvolvendo mecanismos normativos, interpretativos e sancionatórios voltados à contenção da desinformação e à promoção de um ambiente digital mais seguro e responsável.

O STF tem reafirmado o dever constitucional de proteção da liberdade de expressão, mas também a necessidade de coibir abusos que atentem contra os direitos fundamentais e a ordem democrática. O STJ, por sua vez, tem consolidado jurisprudência no sentido de responsabilizar civilmente aqueles que divulgam ou hospedam conteúdos falsos e lesivos.

Assim, o Poder Judiciário brasileiro demonstra uma atuação coordenada e firme na defesa da verdade informacional, da segurança jurídica e da preservação do processo democrático, frente aos desafios impostos pela comunicação digital e pelo avanço das tecnologias de informação.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos suficientes para disciplinar o ambiente digital e coibir abusos, tornando desnecessária a criação imediata de um novo marco regulatório estrutural. A Constituição Federal, o Marco Civil da Internet, a LGPD, o Código Penal, o ECA e o CDC formam um microssistema normativo robusto e responsivo. Esse conjunto é plenamente capaz de garantir o equilíbrio entre a liberdade de expressão, o dever civil de cuidado e a responsabilização civil de usuários e provedores de serviços digitais, salvaguardando a dignidade humana e o processo democrático.

A jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforça que a remoção de conteúdos ou perfis em plataformas digitais deve ser, em regra, condicionada à prévia ordem judicial específica, em observância ao art. 19 do Marco Civil da Internet, blindando o sistema contra a censura prévia. Contudo, essa proteção não pode servir de escudo para a disseminação de notícias falsas ou discursos de ódio. Como a liberdade de expressão não é um direito absoluto e veda o anonimato, ela deve respeitar os princípios republicanos, coexistindo com os direitos à honra, à imagem e à segurança das instituições. O equívoco do discurso comum reside em confundir regulação com repressão: regular não é censurar, mas estabelecer critérios jurídicos que assegurem a convivência pacífica e evitem danos.

Para que essa engrenagem funcione e preserve a soberania nacional, é imperativo que as empresas estrangeiras de mídia digital que operam no Brasil estejam plenamente sujeitas à legislação local. Isso pressupõe a manutenção de representação legal e regular no território nacional, com capacidade civil plena, viabilizando a aplicação efetiva das normas e o cumprimento célere das ordens judiciais. Paralelamente, os provedores e gestores de redes sociais não podem se eximir do dever de zelar pelo ecossistema que monetizam; devem adotar mecanismos internos razoáveis para mitigar a propagação de conteúdos flagrantemente ilícitos que atentem contra direitos de terceiros.

Por fim, a atuação coordenada entre o STF, o STJ e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) — este último por meio de resoluções ágeis sobre o uso de Inteligências Artificiais e policiamento da propaganda — demonstra a maturidade e a suficiência do arranjo institucional brasileiro. O desafio contemporâneo, portanto, não reside na ausência de leis, mas na efetividade de sua aplicação prática e no estreitamento da cooperação entre o Estado, as plataformas tecnológicas e a sociedade. A responsabilização por *fake news*, sob a estrita observância da reserva de jurisdição, não constitui censura, mas sim um ato de responsabilidade democrática indispensável para a preservação da verdade informacional e da higidez do espaço público.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil , 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm#:~:text=N%C3%A3o%20h%C3%A1%20crime%20quando%20o,no%20exerc%C3%ADcio%20regular%20de%20direito. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 04 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078com-

pilado.htm. Acessado em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 1º ago. 2025.

BRASIL. **Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1º ago. 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Eleitoral do Pará**. Recurso Eleitoral (11548) - 0600172-68.2020.6.14.0073 - Belém – PARÁ. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-pa/1203847456. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (1ª Turma)**. Petição nº 12404 Ref / DF - DISTRITO FEDERAL/DF. Julgamento: 03/09/2024. STF [2024]. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/30203157/suspensao-item-2.pdf. Acesso em: 1º out. 2025.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral TSE** - REPRESENTAÇÃO: Rp 0601754-50.2022.6.00.0000 BRASÍLIA - DF 060175450. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3883416822/inteiro-teor-3883416871. Acesso em: 30 set. 2025.

DALL'ACQUA, Manoel Henrique Martins. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)** Comentada. São Paulo: Juspodivm, 2020.

HIPPEL, William Von. **A evolução improvável**. Tradução Alexandre Martins. Rio de Janeiro: Haper Collins, 2019.

JESUS-SILVA, Thiago Henrique de. **A Reconfiguração da Hegemonia na Era Digital: o Papel dos Algoritmos no Controle da Informação**. Disponível em: https://revistas.usp.br/novosolhares/article/view/230401/211327. Acesso em: 10 jan. 2024.

LEMOS, Ronaldo. **Marco Civil da Internet: Liberdade de Expressão e Responsabilidade Digital**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Tradução Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

NUNES, Marcelo Guedes; Trecenti, Julio. **Parecer acerca do impacto do marco civil da internet nas ações de remoção de conteúdo**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/parecer-terra-consultoria-google.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

ORWELL, George. **1984**. Tradução Alexandre Hubner; Heloisa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PALMIERI, Emerson Rodrigues da Cunha. **Social media, echo chambers and contin-gency: a system theoretical approach about communication in the digital space**. Disponível em: https://www.scienceopen.com/document?vid=e0b6ef37-abf8-4260-8138-e5705549cc00. Acesso em: 20 ago. 2024.

TEPEDINO, Gustavo; MENEZES, Joyceane Bezerra de. **Livro digital: autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais**. São Paulo, 2019.

VENANCIO, Joana Darc. **Ambiente digital não é uma rede desafios, mas de pessoas**. Disponível em: https://www.a12.com/redacaoa12/brasil/ambiente-digital-nao-e-uma-rede-de-fios-mas-de-pessoas. Acesso em: 1º out. 2025.

VIEIRA, Alessandro. **Projeto Lei nº 2630, de 2020**. Dispõe sobre normas relativas à transparência de redes sociais e de serviços de mensagens privadas, sobretudo no tocante à responsabilidade dos provedores pelo combate à desinformação e pelo aumento da transparência na internet, à transparência em relação a conteúdos patrocinados e à atuação do poder público, bem como estabelece sanções para o descumprimento da lei. Senado Federal. 03/07/2020. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944. Acesso em: 2 ago. 2025.

DEMOCRACIA, VERDADE E JUSTIÇA NA ERA DA DESINFORMAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DA CENTRAL DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO DO TRE-PR "GRALHA CONFERE"

PEDRO HENRIQUE AZEVEDO
MALCON JACKSON CUMMINGS

Sobre os autores:

Pedro Henrique Azevedo é Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Malcon Jackson Cummings é Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui mestrado profissional em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

RESUMO

O artigo investigou o potencial e os limites da adoção da checagem de fatos (fact-checking) como ferramenta de combate à desinformação pela Justiça Eleitoral. Para tanto, adotou-se a metodologia da revisão da literatura, conjugada com o estudo de caso da central de combate à desinformação "Gralha Confere", do TRE-PR. Em primeiro lugar, o artigo se dedicou a esboçar os fundamentos teóricos do combate à desinformação, com apoio nos conceitos do filósofo catalão Gonçal Mayos. Em seguida, foram identificadas as principais características da checagem de fatos, enquanto instrumento de educação midiática. Por fim, aplicou-se as conclusões parciais anteriores ao estudo de caso do projeto "Gralha Confere" (TRE-PR), oportunidade em que foram elaboradas críticas e recomendações para o seu aprimoramento. Concluiu-se que, se a discriminação entre informações verdadeiras e falsas não é, por si só, suficiente, a experiência do "Gralha Confere" pode iluminar e inspirar outras iniciativas semelhantes no Poder Judiciário.

Palavras-chave: Democracia; desinformação; checagem de fatos; Justiça Eleitoral; Gralha Confere.

ABSTRACT

The article investigated the potential and limitations of adopting fact-checking as a tool to combat disinformation by the electoral justice system. To this end, a literature review methodology was employed, combined with a case study of the "Gralha Confere" disinformation-fighting center, operated by the Regional Electoral Court of Paraná (TRE-PR). First, the article focused on outlining the theoretical foundations of combating disinformation, drawing on the concepts of the Catalan philosopher Gonçal Mayos. Next, the main characteristics of fact-checking as a tool for media literacy were identified. Finally, the preliminary findings were applied to the case study of the "Gralha Confere" project (TRE-PR), during which critiques and recommendations for its improvement were formulated. It was concluded that, while distinguishing between true and false information is not sufficient in and of itself, the "Gralha Confere" initiative can shed light on and inspire other similar initiatives within the Judiciary.

Keywords: Democracy; misinformation; fact-checking; Electoral Justice; Gralha Confere.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tornou-se parte da rotina institucional do Poder Judiciário brasileiro gerenciar perfis oficiais nas redes sociais. Embora tais perfis possam ser justificados com base no caráter público da atividade jurisdicional (enquanto poder do Estado), essa não é uma relação óbvia ou necessária. Se é verdade que a comunicação entre as instituições e a sociedade é um fato normal em uma democracia, assim como o fato de que as decisões dos tribunais em casos controvertidos integram a agenda do debate público, essa comunicação pode acontecer de diversas maneiras. Por isso, as perguntas que surgem estão centradas em qual deve ser o conteúdo das páginas virtuais dos tribunais; ou, mais precisamente, qual deve ser a relação entre esse conteúdo e aquele produzido pelos usuários (a chamada moderação). Quais critérios devem guiar as ações dos tribunais na Internet, ou quem pode/deve decidi-lo, são algumas das questões legítimas suscitadas pela presença do Judiciário no meio virtual – questões para as quais não há uma resposta fácil, nem definitiva.

Tais questionamentos lançam luz sobre a necessidade de políticas abrangentes e consistentes para a gestão das redes sociais pelo Poder Judiciário, âmbito esse ainda muito contestado. Isso porque, ao estimular campanhas de conscientização no ambiente virtual, os tribunais brasileiros têm participado de uma mudança de paradigmas, deixando de ter uma atuação apenas responsiva (no sentido de uma atividade jurisdicional entendida enquanto resolução dos conflitos levados até o Judiciário) e passam a atuar de forma igualmente informativa quanto aos temas mais prementes que são levados para a sua apreciação. Mantém-se a aplicação do direito em seu sentido lato (garantia e efetivação de direitos), mas em atenção às mudanças sociais e à complexidade crescente do séc. XXI, onde a Internet passa a ser o espaço propício para uma série de violação de direitos. É o caso da desinformação na seara eleitoral.

Contra a desinformação, a Justiça Eleitoral brasileira tem se aproximado cada vez mais de práticas adotadas pelo jornalismo. Experiências exitosas como as organizações "Aos Fatos" (2026f) e "Agência Lupa" (2026a) demonstram o potencial da checagem de fatos (*fact-checking*) como instrumento de mitigação das consequências das chamadas "*fake news*". Sua metodologia rigorosa, seu compromisso com a transparência e sua capacidade de desmentir narrativas falsas com base em evidências representam um contraponto às mentiras que se proliferaram no debate político contemporâneo.

Diante desse cenário, o presente artigo almeja investigar o potencial e os limites, ou a pertinência e eficácia, da adoção da checagem de fatos como ferramenta de combate à desinformação pela Justiça Eleitoral, a partir do estudo de caso específico do primeiro projeto de *fact-checking* pelo Poder Judiciário brasileiro: o "Gralha Confere", nome dado à central de combate à desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná (TRE-PR, 2026a).

Para tanto, o artigo divide-se em três partes. Na primeira, adotou-se o método da revisão da literatura sobre os temas da democracia e da desinformação, tomando como marco teórico central o filósofo catalão Gonçal Mayos (2020; 2011a; 2011b). Na segunda parte, expôs-se as características principais do *fact-checking*, enquanto mecanismo de combate à desinformação à serviço de entidades públicas e privadas. Por fim, na terceira parte, são aplicadas as considerações anteriores especificamente à checagem de fatos pelo Poder Judiciário, tomando como caso paradigmático o "Gralha Confere", oportunidade em que são sugeridas críticas e recomendações para o seu aprimoramento com vistas à necessidade de discussão e aprofundamento de iniciativas análogas no Judiciário brasileiro.

A delimitação do escopo do presente artigo parte da premissa de que a análise histórico-filosófica sobre o *fact-checking* estatal, ainda que breve e não exaustiva, serve ao propósito de avaliar os limites e possibilidades de projetos como o "Gralha Confere"; fundamentação ou perspectiva sem a qual o estudo de caso realizado em seguida restaria prejudicado, uma vez que sem o embasamento teórico adequado. Tendo em vista a impossibilidade de per-

correr toda a literatura secundária dedicada a ambos os fenômenos – o que ultrapassaria os limites da atual investigação –, optou-se por dar relevo às contribuições de um teórico específico, em virtude do destaque conferido por este à distinção entre informações prejudiciais e valiosas na chamada sociedade da informação.

1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E FILOSÓFICOS DO COMBATE À DESINFORMAÇÃO

1.1 AS "*FAKE NEWS*" COMO EPISÓDIO DA HISTÓRIA DA DEMOCRACIA

A Todos os anos, o dicionário Oxford, um dos mais importantes da língua inglesa, escolhe a "Oxford Word of the Year", a palavra ou expressão do ano. Além de ter atraído grande interesse nos meses anteriores, ela deve refletir "o ethos, o humor ou as preocupações daquele ano específico e ter potencial duradouro como uma palavra de importância/significado cultural" (traduções nossas) (Oxford University Press, 2016).[1] Em 2016, a palavra escolhida pelo dicionário foi "*post-truth*": em tradução livre, pós-verdade.

Segundo o dicionário, pós-verdade é um adjetivo "relacionado a ou denotando circunstâncias nas quais os fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que os apelos à emoção e à crença pessoal" (Oxford University Press, 2016).[2] O dicionário observou um aumento no uso da palavra especificamente no contexto da saída do Reino Unido da União Europeia ("*Brexit*") e da eleição nos Estados Unidos do presidente Donald Trump, quando o adjetivo passou a ser associado com um substantivo em particular: política ("*post-truth politics*") (Oxford University Press, 2016).[3] "Pós-verdade deixou de ser um termo periférico", registrou o dicionário, "para se tornar um dos pilares dos comentários políticos, sendo agora frequentemente usada pelas principais publicações sem a necessidade de esclarecimento ou definição em suas manchetes"[4] (Oxford University Press, 2016) (sobre a relação entre desinformação e "pós-verdade", cf. Santos; Santos; Lavigne, 2020).

Dez anos depois da escolha da palavra, confirmou-se o impacto social sugerido pelo dicionário: desde 2016, os temas da mentira e da desinformação – sobretudo, mas não somente, político-eleitorais – ganharam um protagonismo sem precedentes no debate público (sobre o impacto da desinformação no processo eleitoral, cf. Alvim; Zilio; Carvalho, 2024; Barreiros Neto, 2024; Pereira; Lunardi; Correia, 2023; Carvalho; Costa, 2023; Moraes; Chagas, 2023; Castro; Presser, 2023; Passarelli, 2022; Aieta, 2020). Uma palavra, também em língua inglesa, passou a sintetizar essa discussão: "*fake news*", notícias falsas, em tradução livre. Com o passar das eleições, devido à enorme popularidade que o termo adquiriu, a acusação de que o adversário político estaria usando fake news deixou de se limitar à crítica das lideranças populistas (em ascensão na Europa, Estados Unidos e Brasil na década de 2010) e hoje é parte do vocabulário, inclusive, desses mesmos líderes; demonstrando a plasticidade do conceito e a forma como ele foi reapropriado para os mais diversos fins.[5] A partir de então, as *fake news* contribuíram para a ascensão e queda de governos ao redor do mundo e selaram o destino de inúmeras democracias.

---

[1] No original: "The Oxford Word of the Year is a word or expression that has attracted a great deal of interest over the last 12 months. Every year, we debate candidates for word of the year and choose a winner that is judged to reflect the ethos, mood, or preoccupations of that particular year and to have lasting potential as a word of cultural significance."

[2] No original: "Post-truth is an adjective defined as 'relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief'."

[3] No original: "The concept of post-truth has been in existence for the past decade, but Oxford Dictionaries has seen a spike in frequency this year in the context of the EU referendum in the United Kingdom and the presidential election in the United States. It has also become associated with a particular noun, in the phrase post-truth politics."

[4] No original: "Post-truth has gone from being a peripheral term to being a mainstay in political commentary, now often being used by major publications without the need for clarification or definition in their headlines."

[5] NTornou-se famoso um vídeo em que o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, interrompe um repórter da CNN com os dizeres "you're fake news" ("você é fake news", em tradução livre). Depois desse episódio, o republicano voltou a dizer publicamente que a "CNN is fake news" ("CNN é fake news"), assim como outros veículos de comunicação críticos do governo. As declarações estão disponíveis na internet.

Diante desse cenário, é possível especular os fatores que promoveram o reavivamento da discussão em torno da desinformação. Em retrospecto, três deles merecem destaque: a ascensão da autocracia e do autoritarismo, mesmo em regimes que se pretendiam donos de uma longeva e sólida estabilidade democrática, cujos adversários incluem a chamada "imprensa tradicional" (alimentando-se da desconfiança popular de que os grandes veículos jornalísticos e televisivos não são imparciais);[6] o negacionismo científico, reforçado durante a pandemia de Covid-19; e a insistência de conflitos armados ao redor do mundo, que também fizeram da manipulação de informações um terreno de batalha. Esses três elementos não são os únicos, mas estão entre os fatores geralmente levantados pela literatura a fim de explicar as proporções adquiridas pelo tema da desinformação. E, embora relativamente recentes, os três já contam com uma vasta literatura a respeito, literatura essa aprofundada e multidisciplinar (sobre a desinformação durante a pandemia de Covid-19, por exemplo, cf. Miskolci, 2023; Penteado *et al*, 2022; Amarante, 2021; Vignoli; Rabello; Almeida, 2021; Massarani, 2021; Massarani. Costa; Brotas, 2021; Oliveira; 2020; Oliveira; Araujo, 2020; Galhardi, 2020). Contudo, nenhum desses problemas de fundo (o autoritarismo, o negacionismo científico e a propaganda) é propriamente novo. O que levanta a questão: o que, então, mudou?

De certa forma, a mentira sempre fez parte da política, sendo uma tendência inerente às democracias. Do ponto de vista histórico, percebe-se que essa era uma preocupação central dos gregos, tidos, tradicionalmente (com todas as reservas quanto à extensão efetiva da cidadania), como os inventores do regime democrático. Platão (2011; 2023), por exemplo, detinha uma profunda desconfiança a respeito da democracia ateniense, justamente por conta da sua possibilidade permanente de se deteriorar em demagogia,[7] assim como Aristóteles (1998), que, n'A Política, designa como democracia uma forma de governo que poderia facilmente se degenerar em demagogia, notando como a forma democrática era corruptível (sobre o tema, cf. Costa, 2012, 13 e ss.).

Diante disso, é interessante notar como os gregos enfrentaram o problema da preparação do homem para a vida política (isto é, a vida compartilhada, pública, coletiva), dando-lhe o nome de paideia, em proximidade com o que é chamado hoje de educação, mas não no sentido formal ou escolar – antes, ela diz respeito à formação integral, completa, para o mundo (sobre o tema, cf. Jaeger, 2001). Por isso, a paideia está relacionada com a politeia (título original tanto d'A República de Platão quanto d'A Política de Aristóteles), isto é, a organização ou a constituição políticas do Estado: educar os jovens, mais do que permitir a continuidade da tradição, estaria dialeticamente relacionado com a própria promoção das virtudes necessárias ao cidadão para participar e influir na pólis.

Embora na modernidade muitas dessas associações tenham se perdido ou mesmo se invertido (vide a separação entre moral e política a partir de Maquiavel, 2019), o fato é que mesmo Jean-Jacques Rousseau (2022), pensando a democracia sob um ponto de vista contratualista, enfrenta o problema de como confiar a democracia direta (Atenas não tinha, em seu apogeu, mais do que 30 mil habitantes, conforme estima Costa, 2012) às pessoas capazes dos piores tipos de preconceitos, enganos e ilusões. E ele chega ao mesmo interesse pelo tema da educação na sua obra Emílio (Rousseau, 2022), de modo que, para as democracias serem possíveis, a educação civil é uma parte não desprezável do cenário. No limite, isso se relaciona com o próprio projeto do Iluminismo: emancipar o ser humano das "trevas do obscurantismo" e da ignorância.[8]

---

[6] Sobre o tema, cf. Loureiro et al, 2024. A defesa de um Poder Judiciário forte e independente no cenário de crise da democracia foi ressaltada em anos recentes pelo popular trabalho de Levitsky e Ziblatt, 2018.

[7] Essa desconfiança não era sem razão: sob um certo aspecto, pode-se dizer que seu mestre, Sócrates – acusado de corromper a juventude e não acreditar nos deuses da pólis –, foi condenado à morte justamente pelas instituições da democracia ateniense. É difícil compreender, por exemplo, a defesa platônica do rei filósofo (em que apenas aqueles que acessam o conhecimento verdadeiro estão aptos a governar) sem ter esse contexto em mente (Platão descreve o processo, condenação e morte de seu mestre em três diálogos: a Apologia de Sócrates, Críton e Fédon, cf. Platão, 2011; 2023).

Embora essas interpretações, tratando-se de filosofia, sejam debatíveis, é fato que a preocupação com o que foi chamado de "demagogia", a saber, o uso da desinformação com propósitos políticos, desde os diálogos platônicos até o Esclarecimento, revela como o uso da mentira e o seu perigo para a democracia não são uma invenção, à rigor, recente. É parte da democracia pelo menos uma possibilidade (ou uma inclinação irresistível, importante de não ser esquecida) para a sua captura, e a desinformação é a ferramenta perfeita para isso (para algumas discussões sobre como a desinformação opera, cf. Araújo, 2024a; Araújo, 2024b; Bucci, 2022; Bachur, 2021; Oliveira, 2020; Heller; Jacobi; Borges, 2020).

Por um lado, isso mostra que é possível encontrar, na história, desafios familiares, devendo-se prestar atenção às alternativas e soluções que foram oferecidas. A esse respeito, a educação parece ser uma das ferramentas mais importantes. Por outro, isso também demanda uma resposta quanto ao que teria provocado a atualidade, ou a originalidade, dos desafios representados pelas *fake news*. E uma resposta geralmente é levantada: a radicalidade dos avanços na área da tecnologia. Motivo pelo qual, inclusive, uma característica própria da checagem de fatos é a educação midiática, ou a educação para o uso da tecnologia (para uma discussão sobre letramento midiático e desinformação, cf. Nagumo; Teles; Silva, 2022).

1.2 A RADICALIDADE DO TEMPO PRESENTE: TURBOHUMANOS, BULIMIA INFORMATIVA E A SOCIEDADE DA IGNORÂNCIA

O Tornou-se comum imaginar que a Internet, ao universalizar o acesso ao maior acervo de informações já conhecido pela humanidade, inaugurou uma sociedade do conhecimento. Contudo, para o filósofo catalão Gonçal Mayos (2020, 94), também é verdade que a sociedade atual gera uma enorme pressão sobre os mecanismos psicológicos de atenção. Tem-se de mudar constantemente de uma questão para outra, para rapidamente abandoná-la a fim de prestar atenção a outras, e assim por diante.[9] Mayos (2011a, 30) argumenta que qualquer pessoa que já usou a Internet já experimentou a sensação inquietante de que, muitas vezes, há mais informação (e desinformação) do que o desejado. Não há só conhecimento rigorosamente verificado e testado, mas também tudo o que alguém alguma vez pensou e decidiu comunicar, por mais estranho, vago, incipiente, incerto, ambíguo, irrelevante, obscuro, desorientador, idiosincrático, ideológico ou capcioso que seja.[10]

Por isso, como resultado da aceleração das mudanças tecnológicas, as pessoas se tornaram o que Gonçal Mayos (2020, 78) chama de turbohumanos: estes vivem em uma sociedade do conhecimento, mas tanto o viver quanto o conhecer estão se transformando em algo que tem cada vez menos a ver com o que era chamado de "conhecimento".[11] O que está se transformando, diz Mayos (2020, 85-7), é a própria condição humana:

> Como parece impossível viver fora da sociedade do conhecimento, é necessário investigar os limites, os danos colaterais, os perigos, as dificuldades, as demandas e as ansiedades dela decorrentes. Ela se tornou o universo

[8] Diante disso, poder-se-ia perguntar: confia-se cada vez menos nas pessoas para tomar as decisões mais importantes do Estado diretamente (por meio, por exemplo, de plebiscitos e referendos; e apostando, ao contrário, em soluções técnicas) porque elas não sabem o que é melhor para o Estado; ou elas não sabem o que é melhor porque foram privadas, historicamente, de decidi-lo? É esse tipo de aporia ("sem saída") que a educação pretendeu resolver, no Ocidente, desde a paideia grega.

[9] Doravante, todas as traduções são nossas. No original: "Como vemos, los actuales, rápidos y profundos cambios, la bulimia informativa, la proliferación del spam e – incluso como veremos – la sociedad zapping en que vivimos, generan una enorme presión sobre los mecanismos psicológicos de la atención. Continuamente hay que pasar de tender a un nuevo tipo de cuestiones, para muy rápidamente dejarlo y desatenderlo para poder prestar atención a otros. !Y así sucesivamente y casi sin descanso!"

[10] No original: "Eso es cierto, y cualquiera que se haya conectado a Internet y sus bases de datos habrá experimentado esa maravillosa sensación de tener al alcance de la mano tanta información como desee. Asimismo, todo el mundo ha tenido la inquietante sensación de que, muchas veces, tenía más información y desinformación de la deseadas. No solo se ofrecían conocimientos rigurosamente comprobados y contrastados, sino también todo aquello que alguien pensó y decidió comunicar alguna vez, por extraño, vago, incipiente, inseguro, ambiguo, poco relevante, oscuro, desorientador, meramente idiosincrático, ideológico o capcioso que fuera."

[11] No original: "Al estar marcadas por la aceleración de los cambios tecnológicos, sociales y de todo tipo se han convertido en lo que llamamos 'turbohumanos'. Por eso viven en una indudable sociedad del conocimiento, pero tanto ese vivir como ese conocer son cada vez más algo muy restrictivo, parcial y que poco tiene que ver con lo se venía llamado así."

> sociocultural humano e – por enquanto – parece estar se expandindo em ritmo acelerado, assim como – dizem os especialistas – o próprio universo físico. Nossa pergunta é a seguinte: considerando o que sabemos hoje sobre o capitalismo cognitivo, o que ele nos reserva? [...] As consequências não intencionais e/ou perigosas do próprio sucesso da Internet, da "sociedade do conhecimento", do capitalismo turboglobalizado e das tecnologias digitais avançadas devem, portanto, ser abordadas (também ou especialmente). Portanto, aceitamos o desafio de investigar suas consequências para o futuro da humanidade.[12]

Segundo Gonçal Mayos (2020, 90), na complexidade do capitalismo turboglobalizado, a atenção é uma das faculdades humanas mais exigidas. Este é um mundo extremamente complexo e em constante destruição criativa (*destrucción creativa*). O mais difícil é conseguir um aprendizado valioso: para isso, é preciso ser capaz de direcionar a atenção para os aspectos mais relevantes, sem se distrair com os outros, por mais espetaculares que sejam (sobre o tema, cf. trabalho clássico de Debord, 2007). E esse é um grande desafio para os turbohumanos.[13] A visibilidade e a acessibilidade global da Internet não aliviam as dificuldades, pelo contrário, é cada vez mais difícil localizar informações relevantes e discriminar entre informações errôneas, redundantes, falsas. Paradoxalmente, a mesma Internet que faz com que nada permaneça infinitamente em segredo, também torna extremamente difícil distinguir o verdadeiro do falso. Por isso, para Mayos (2020, 91), a sociedade contemporânea é também a era da pós-verdade e da proliferação de *fake news*.[14]

Na sociedade de bulimia informativa, a melhor maneira de "esconder" algo é evidenciando-o, banalmente, entre uma quantidade infindável de informações e estímulos muito mais atrativos, tornando-o duvidoso, inseguro, minoritário, até ser confundido com "paranoia conspiratória" ou com algo pouco relevante.[15] O fluxo interminável de informações que é preciso processar leva à mais exaustiva e constante mudança de atenção, o que, por sua vez, leva facilmente à obsolescência (Mayos, 2020, 91-2).[16]

Procurar a inovação em um vasto universo redundante, diz Mayos, é o drama da sociedade do conhecimento malthusiana. Nela, deve-se detectar e descartar as *fake news* que são cada vez mais habilmente camufladas como "verdade" para formular um conhecimento novo, atualizado, confiável e de alto valor. Mas, uma vez formulado, até mesmo esse conhecimento verdadeiro é tornado invisível sob a "avalanche" de imitações falsas ou fragmentárias (Mayos, 2020, 92-3).[17]

Mayos (2020, 93) diz que isso provoca uma síndrome de fadiga informativa: a capacidade analítica tende a se reduzir e o julgamento cognitivo é perdido, causando angústia, lenti-

[12] No original: "Como parece imposible vivir fuera de la sociedad del conocimiento, hay que investigar los límites, daños colaterales, peligros, dificultades, exigencias y angustias resultantes de ella. Se ha convertido en el universo sociocultural humano y – por el momento – parece estar en expansión acelerada como lo está – dicen los expertos – el propio universo físico. Nuestra cuestión es propiamente: dado lo que hoy sabemos del capitalismo cognitivo ¿qué nos depara? [...] Hay pues que ocuparse (también o, incluso, especialmente) de las consecuencias imprevistas y/o peligrosas del propio éxito de Internet, la 'sociedad del conocimiento', el capitalismo turboglobalizado y las tecnologías digitales avanzadas. Por ello, asumimos el reto de investigar sus consecuencias para el futuro de la humanidad."

[13] No original: "Pues bien, en la complejidad del capitalismo turboglobalizado la atención es una de las facultades humanas más exigidas. Se trata de un mundo enormemente complejo y – lo que es aún peor – en constante destrucción creativa. Por lo tanto lo más difícil es conseguir síntesis valiosas y, para ello, se tiente que saber dirigir la atención a los aspectos más relevantes sin dejarse distraer por los demás por espectaculares que sean. Es todo un desafío pues el hombre de nuestro tiempo se juega gran parte de su vida cotidiana y cognitiva en la elección del foco, de la intencionalidad y del interés que guían su atención."

[14] No original: "No facilitan las dificultades con que hoy se encuentra la atención de los turbohumanos – si no más bien al contrario – la superior visibilidad y el acceso global que Internet ofrece. Pues, tiene como contrapartida la dificultad de localizar la información relevante y discriminar la errónea, la redundante, la falsa... Paradojalmente, aquello que hace que nada pueda ya permanecer infinitamente en secreto (como han demostrado Wikileaks, Julian Assange, Edward Snowden...), también provoca enormes dificultades para distinguir lo verdadero de lo falso. No en balde, nuestro tiempo se ha instalado en la posverdad y la proliferación exasperante de fakenews."

[15] No original: "[...] en una sociedad bulímica informativamente la mejor manera de 'esconder' algo es evidenciándolo banalmente entre un sinfín de informaciones y estímulos mucho más atractivos (sociedad del espectáculo) que lo 'desatiendan', lo vuelvan dudoso, inseguro, minoritario, confundible con paranoias conspirativas, poco relevante..."

[16] No original: "Ese flujo inacabable de información que debemos procesar para entresacar las nuevas oportunidades cognitivas conlleva el más agotador y constante cambio en la atención que, fácilmente, produce obsolescencias y patologías burnout."

[17] No original: "Hay que buscar la aguja innovadora en un inmenso pajar redundante, ese es el drama de la malthusiana sociedad del conocimiento. Aún más hay que detectar y descartar las fake news cada vez más hábilmente camufladas de "verdad" para formular nuevo conocimiento actualizado, fiable, sintético y de alto valor añadido. Pero una vez formulado, incluso ese verdadero conocimiento queda sepultado y invisibilizado bajo la avalancha bulímica de falsas o fragmentarias imitaciones."

dão e indecisão. O estresse experimentado leva facilmente à falta de reflexão e atenção, aos julgamentos precipitados e, finalmente, aos erros incontroláveis.[18] Além disso, as pessoas tendem a demonstrar um alto grau de credulidade em relação a tudo o que lhes é transmitido por um membro da família ou por alguém com autoridade, e é fácil para a humanidade "preencher" dados razoavelmente factuais com relatos míticos, supersticiosos e religiosos, quase sem distinguir os primeiros dos últimos. Não por acaso, assiste-se ao ressurgimento de mentalidades e respostas dicotômicas, como o populismo e a xenofobia, por exemplo. Se Mayos (2020, 93) estiver certo, a atenção crítico-reflexiva talvez seja a faculdade humana mais afetada pela bulimia informativa atual.[19]

Em outras palavras, um maior número de informações não implica em melhores informações. A experiência atual sugere a Mayos (2011b, 182-3) que, pelo contrário, o que é decisivo é a qualidade da informação, não a quantidade. Frequentemente, a segunda se sobrepõe à primeira e, por conseguinte, mais informação significa estar pior informado. A enorme quantidade de informação pode gerar uma intoxicação informativa – infoxicação, como diz ele[20] –, fazendo com que a prometida sociedade do conhecimento se transforme em uma sociedade da ignorância (motivo pelo qual alguns autores também falam em uma "infodemia", em "hiperinformação" ou em uma "epidemia de *fake news*", destacando o aspecto da viralidade, cf. Alzamora; Mendes; Ribeiro, 2021; Araújo, 2021; Esteves; Sampaio, 2020; Sousa; Rosa, 2019). Mayos (2011b, 186) observa que essa cultura tem consequências negativas para a democracia, contribuindo para o processo crescente em que o voto ou as decisões formalmente democráticas são tomadas de forma irrefletida e emocional, incitadas pela publicidade.[21]

Por isso, se Mayos estiver certo, para além da tecnologia (ou, mais precisamente, por causa dela), a escolha da palavra pós-verdade em 2016 pelo dicionário de Oxford sugere uma explicação mais sutil – mas igualmente perigosa – para a radicalidade do tempo presente: a transmutação pela qual as democracias estão passando não seria apenas uma passagem "quantitativa" da verdade para a mentira. A pós-verdade (no sentido de "o que vem depois" quando a verdade termina) não é a mentira. A mentira ainda supõe uma verdade; pela lei do oposto, ela depende – intrínseca e existencialmente – dela. Antes, o que o conceito de pós-verdade pretende é a própria anulação da separação entre os dois. O que é dizer: verdade ou mentira, pouco importa. Atitude, como visto, com efeitos danosos para a democracia.

Criticar essa atitude não significa que exista uma verdade absoluta, imediata e autoevidente. Alguma indeterminação é inerente à ideia de "verdade" e deve permanecer assim em sociedades democráticas, que põem o próprio conteúdo da verdade em disputa e defendem uma pluralidade de opiniões e visões de mundo possíveis – algo semelhante às doutrinas abrangentes do bem para as quais John Rawls (1987) dizia ser possível alcançar apenas um "consenso por justaposição" (*overlapping consensus*). Embora não se possa dizer que exista uma tal verdade que dispense a disputa e o debate de opiniões, interpretações e visões de mundo distintas, isso tampouco significa que a desinformação não exista, bem como interpretações mais ou menos coerentes dos fatos. O campo jurídico, intrinsecamente interpretativo e permeado por disputas narrativas, encontra-se em uma posição de particular

[18] No original: "La capacidad analítica tiende a reducirse y se pierde el criterio cognitivo provocando angustia, lentitud, indecisiones... El stress experimentado lleva a que fácilmente se acabe optando por una pobre reflexión y atención, la precipitación en los juicios y – finalmente – errores incontrolables."

[19] No original: "Por eso la gente tiende a mostrar una alta credulidad sobre todo lo que le transmite un familiar o alguien con autoridad. También fácilmente la humanidad 'completa' datos bastante objetivos con relatos míticos, supersticiosos y religiosos, casi sin distinguir lo primero de lo segundo. Quizás por ello mismo y vinculado al malthusianismo informativo, hoy se percibe el rebrote de mentalidades simples y respuestas dicotómicas como el populismo, la xenofobia... La atención crítico-reflexiva es quizás la facultad humana más afectada por el actual malthusianismo informativo."

[20] No original: "[...] el mayor número de informaciones no implica en absoluto mejor información. La experiencia actual nos dice que, por el contrario, lo decisivo es la calidad en la información, no la cantidad. Muchas veces sucede que la cantidad va en detrimento de la calidad y que, por tanto, más es menos, más información es estar peor informados. Muchas veces la cantidad enorme de información genera intoxicación informativa (infoxicación) [...]."

[21] No original: "Además, cuando esa cultura-zapping dominante alcanza lo político e ideológico provoca consecuencias muy negativas para la democracia. Sin duda colabora al proceso creciente – según todos los estudios – a que el voto o las decisiones formalmente democráticas se tomen de una manera muy irreflexiva y emotiva (es decir, como las que incita la publicidad)."

vulnerabilidade frente a essa questão.

Em específico, a erosão da crença na possibilidade de alcançar uma verdade processual minimamente estável, ou a percepção de que as decisões judiciais são expressões de poder ou ideologia, desprovidas de um lastro fático e argumentativo consistente, representa uma ameaça direta à legitimidade do Poder Judiciário. Nesse contexto, o esforço das Cortes em combater a desinformação transcende a correção de informações falsas; ele se configura como uma tentativa de reafirmar a própria possibilidade de um discurso público fundamentado em evidências e de uma justiça que, embora humana e falível, aspire à objetividade construída dialogicamente no âmbito do devido processo legal (sobre o papel da Justiça Eleitoral no combate à desinformação, cf. Pimenta, 2025; Rubio; Monteiro, 2024; Nonato, 2024; Cafeo, 2021; Batini; Oliveira, 2020). Parte das críticas à iniciativa do TRE-PR em checar fatos e informações está relacionada precisamente ao questionamento das funções, atribuições e competências da magistratura para fazer um trabalho de "fiscalização da verdade".

Antes de analisá-lo, contudo, importa situar a natureza das iniciativas de checagem de fatos (*fact-checking*), a fim de apreender o que outros projetos semelhantes no Brasil têm a oferecer de inspiração para o Poder Judiciário.

2 A CHECAGEM DE FATOS (*FACT-CHECKING*) COMO MECANISMO DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO

2.1 PREMISSAS E PRESSUPOSTOS DA PESQUISA EM INICIATIVAS INSTITUCIONAIS DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO

A gestão de perfis institucionais por órgãos do Judiciário e a adoção de estratégias de comunicação direta nas redes sociais introduzem complexidades inéditas à atuação jurisdicional. Embora esta característica seja frequentemente associada ao caráter público e transparente da atividade jurisdicional (enquanto poder do Estado), essa não é uma relação universalmente necessária ou óbvia: a esse respeito, o caso dos Estados Unidos (onde surgiram vários dos websites de *fact-checking*) é interessante. O constitucionalista Diego Werneck Arguelhes (2023, 201-33) observa que, enquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) possui conta oficial até no recém-criado TikTok, o que também é praticado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), e o ministro Alexandre de Morais possuía, em maio de 2023, aproximadamente 1 milhão de seguidores no X (antigo Twitter), antes de desativá-la, a Suprema Corte dos EUA (um tribunal politicamente relevante e amplamente discutido pelo público e pela imprensa) não possui conta no X e nenhum de seus ministros possui conta seja nele, seja no Instagram.

Portanto, a questão inevitável que surge nessa discussão é, como aponta Arguelhes (2023, p. 201-233): "o problema não é que o tribunal se comunique com a sociedade e ocupe espaço na pauta nacional, mas, sim, como essas coisas ocorrem". Embora Arguelhes trate especificamente sobre o Supremo (ao responder à pergunta "por que tanta exposição?") e não mencione diretamente as *fake news*, suas considerações são úteis quanto ao aspecto comunicacional mais geral do Judiciário, sobretudo sob o ponto de vista de um Estado Democrático de Direito.

Em outras palavras, a comunicação com a sociedade, bem como o fato de que as decisões dos tribunais em casos controvertidos integram a agenda do debate público, são fatos normais em uma democracia. Contudo, essa comunicação pode acontecer de diversas maneiras. Algumas são mais adequadas e compatíveis com os postulados mencionados anteriormente, outras menos. Uma vez que os tribunais no Brasil têm páginas virtuais, e que sua atividade *online* já é parte do cotidiano de equipes inteiras de especialistas dedicados à comunicação com os jurisdicionados, qual deve ser o seu conteúdo? Mais, qual deve ser sua

relação com o conteúdo produzido pelos próprios usuários (moderação)? Qual critério deve guiar essas ações na Internet, e quem pode decidi-lo? Estas são apenas algumas das questões legítimas que surgem do cenário descrito.

Com a checagem de fatos, o Poder Judiciário tem se aproximado de práticas criadas e mantidas por jornalistas. A esse respeito, Eugênio Bucci (2015, 178-9) enfatiza a relação entre a democracia e a imprensa:

> A democracia, como construção histórica, é produto apenas (isso mesmo, apenas) do debate público mediado pela instituição da imprensa livre. A imprensa livre é uma construção histórica do projeto democrático. A imprensa livre nasce liberal, nasce burguesa, para em seguida se tornar uma conquista universal da humanidade inteira, deixando de ser, portanto, monopólio da burguesia. Mesmo que saibamos — ou principalmente por sabermos — que a linguagem sempre carrega ideologia (a linguagem é a natureza do sujeito e não há produção de sentido sem a cola proporcionada pela ideologia), não há como conceber o processo de construção da democracia sem a mediação que só a instituição da imprensa livre — e livre significa livre do poder, do poder do Estado principalmente — é capaz de prover. É nesse sentido que não devemos subestimar o trabalho de emancipação realizado pela informação de qualidade.

A imprensa livre, diz Bucci (2015, 179-80), é uma instituição social, mas não é apenas isso: ela é "mais ampla, mais alta e mais profunda" do que o simples somatório dos veículos de comunicação. É uma "instituição não estatal, que deve ser entendida como o lugar público em que a liberdade de expressão é exercida com o propósito de atender ao direito à informação". A esse respeito, o que distingue o jornalismo, "que podemos entender como o discurso pelo qual a imprensa se expressa", não são os seus atributos intrínsecos, mas justamente

> aquele a quem se dirige, ou seja, o cidadão, o titular do direito à informação. Dessa instituição não estatal, que podemos definir como a imprensa, fazem parte não apenas os grandes diários ou as redes continentais de TV, mas cada blog, cada pequena emissora, cada iniciativa de comunicação que esteja amparada por esses direitos (liberdade de expressão e direito à informação) e que, pelo simples fato de existir, concorre para expandi-los. Essa é a imprensa que construiu a democracia e que por ela foi construída. Ela é muito maior que o conjunto formado pelos órgãos que a compõem. (Bucci, 2015, 179-80)

As questões aludidas acima surgem sempre que se busca justificar o dever de um Tribunal de educar e informar as suas respectivas audiências sobre decisões em temas controvertidos, bem como garantir um ambiente digital seguro e respeitoso. Se esse dever não existir, corre-se o risco de ter violadas as suas atribuições institucionais, e é esse o contexto de comentários recorrentes dos usuários que se opõem às postagens de caráter crítico e conscientizador nos perfis oficiais dos tribunais. De certa forma, esses questionamentos também destacam a necessidade de uma política abrangente e consistente das instituições para a gestão de suas redes sociais, terreno socialmente muito contestado, mas merecedor de ampliação e aprofundamento. A esse respeito, os objetivos da Instrução Normativa nº 96, de 2023, do Conselho Nacional de Justiça são esclarecedores (CNJ, 2023).

Atendendo à necessidade do contínuo aprimoramento da comunicação do Poder Judiciário com o público, a normativa supracitada instituiu a Política de Comunicação Social do Conselho Nacional de Justiça. Ela também instituiu, atentando-se para outros aspectos do relacionamento virtual com o público, os objetivos e normas de tal comunicação, a fim de salvaguardar as políticas permanentes da Administração da Justiça. Sobre esse aspecto, as ações de comunicação no âmbito do CNJ adotam como diretriz "a valorização da diversidade étnica e cultural e o respeito às questões raciais, etárias, religiosas, de gênero e de orientação

sexual" (CNJ, 2023).

Dessa forma, a Instrução Normativa nº 96, ao estabelecer diretrizes para uma comunicação social mais eficaz e responsável do Poder Judiciário com o cidadão, enfatiza a importância da diversidade e do respeito à igualdade em todas as suas dimensões. Assim, a normativa surge como apoio necessário para o alcance de uma comunicação institucional que reflita os valores democráticos e os princípios de justiça. Esses valores são indispensáveis para um programa permanente de conscientização, que deve ser implementado nas redes sociais dos Tribunais de Justiça de modo a conformar um sistema de comunicação pública de âmbito nacional (CNJ, 2023).

Ao estimular campanhas de conscientização no mundo virtual, pode-se dizer que os tribunais participam de uma mudança de paradigma: eles deixam de ter uma atuação apenas "responsiva" (no sentido da atividade jurisdicional entendida apenas como a resolução dos conflitos que são levados até o Judiciário, ou para os quais o Estado-juiz é acionado); e passam a atuar também de forma informativa e conscientizadora quanto aos temas mais prementes que geralmente se traduzem em litígios ou em negativa de direitos (é o caso da desinformação em sede eleitoral, sobretudo). Ou seja, mantém-se a aplicação do Direito em sentido *lato* (políticas públicas de garantia e efetivação de direitos), mas de modo condizente com as mudanças sociais e à complexidade crescente do séc. XXI, onde o ambiente virtual passa a ser o espaço propício para uma série de violação de direitos.

No sentido dessa mudança de paradigma, nota-se que as campanhas de conscientização em rede social não são exatamente novas. Medidas pedagógicas ou conscientizadoras adotadas pelo sistema de justiça (inclusive pelo TRE-PR, objeto do presente artigo), tais como cartilhas, campanhas e iniciativas afins, são conhecidas pelos brasileiros. Isso desmente os comentários que lançam desconfiança e suspeita sobre a instituição, na medida em que as postagens são mais uma etapa em um trabalho de educação que é mesmo anterior às redes sociais: programas de atenção à saúde, à proteção das crianças e adolescentes, etc., são apenas alguns dos – importantes – exemplos.

Além disso, muitos usuários costumam invocar o direito à liberdade de expressão para se opor às medidas de combate aos discursos de ódio, por exemplo (sobre a relação entre desinformação e discurso de ódio, cf. Barreto, 2022). Sobre esse conflito, conhecido na teoria dos direitos fundamentais, pode-se problematizar a ideia de liberdade com a qual os extremistas justificam seus discursos. Nesse sentido, o fato de se sentirem mais livres para proferir tais discursos no ambiente virtual já é significativo: a pretensa impunidade pelo discurso de ódio em rede social desmente que as plataformas, sem nenhum tipo de regramento, sejam um ambiente *per si* "democrático", o que reforça a importância dos esforços para democratizá-lo. É o caso da checagem de fatos.[22]

Como diz o filósofo Gonçal Mayos (2011a, 44-5), a Internet criou a esperança de uma "sociedade em rede" que fosse mais justa na transmissão e recepção de mensagens. Hoje, todos podem transmitir para todos, em uma "aldeia global" que é ao mesmo tempo altamente conectada, próxima (isto é, a apenas alguns cliques de distância) e extremamente complexa e imprevisível. As possibilidades de ação, comunicação e criação de conhecimento permitem um poder e um controle imensos e incontroláveis. Mas o poder e a dominação, relembra Mayos (2011a, 44-5), também se escondem atrás da Internet e da "sociedade do conhecimento". Para minimizá-los e empoderar a democracia com essas novas possibilidades, é preciso estar vigilante e atento[23] (Mayos, 2011a, 44-5) (para três discussões sobre a regulação e o solucionamento das *fake news* no Brasil, cf. Bucci; Blotta, 2025; Rodrigues; Bonone; Mielli, 2021; Martins, 2020).

2.2 A CHECAGEM DE FATOS NO BRASIL: POSSIBILIDADES A PARTIR DA APROXIMAÇÃO ENTRE JORNALISMO E PODER JUDICIÁRIO

Em 2003, o jornalista americano Brooks Jackson, estimulado pelo sucesso do seu trabalho no escritório da CNN em Washington – Jackson checava se era verdade tudo aquilo que os candidatos à presidência dos Estados Unidos diziam na TV –, criou o primeiro site independente de *fact-checking*: o *FactCheck.org*. Meses depois, foi a vez do jornalista Bill Adair, do jornal *Tampa Bay Times*, lançar uma nova seção: o *Politifact.com*, criação que lhe rendeu o prêmio Pulitzer. Em paralelo, o jornal *The Washington Post* criou o *The Fact Checker*, e vários deles são ativos até hoje. Em julho de 2022, ao menos 115 iniciativas de checagem constavam como signatárias do Código de Princípios da International *Fact-Checking Network* (IFCN) no site da organização (Agência Lupa, 2015b).

Dentre os principais agentes da imprensa responsáveis pela checagem de fatos no Brasil, alguns estão diretamente vinculados aos grandes veículos de comunicação: é o caso do "Fato ou Fake"[24], do "Estadão Verifica"[25] e da "UOL Confere"[26], somando-se a eles veículos internacionais tais como a "*Reuters Fact Check*" (Reuters, 2026) e a "AFP Checamos"[27]. Atualizados diariamente e com ampla cobertura, em poucos anos, esse tipo de serviço tornou-se parte do jornalismo brasileiro.

Segundo informações do G1 (2022), apenas a "Fato ou *Fake*" fez, entre 2018 e 2022, mais de 3 mil checagens sobre os mais diversos temas (política, economia, ciência, saúde, etc.). Isso significa que, em média, duas checagens foram publicadas por dia pela equipe do Grupo Globo, sendo 1,6 mil deles sobre boatos compartilhados nas redes sociais e 1,4 mil sobre frases ditas por políticos (a maior parte delas durante as eleições). Além disso, mais de 700 verificações foram sobre a pandemia de Covid-19 (o ano com mais checagens até 2022 foi 2020, com 1.012 publicações). "São mensagens que falam de curas 'milagrosas', questionam a eficácia das máscaras, propagam mentiras sobre as vacinas e distorcem dados sobre a Covid-19", diz o site. Outro período de destaque são as eleições, ocasião em que são checadas as declarações dos principais candidatos em entrevistas, sabatinas, compromissos de campanha e postagens em redes sociais (G1, 2022).

Mas esses veículos não são os únicos. Hoje, uma série de organizações independentes se dedica à investigação de campanhas de desinformação e à checagem de fatos, como a "Boatos.org"[28], a "Aos Fatos" e a "Agência Lupa", objetos da seção seguinte. Uma característica que costuma unir todas elas é a possibilidade do próprio usuário denunciar ou enviar sugestões para a equipe de checagem (geralmente via *WhatsApp* ou e-mail). Também é possível assinar a newsletter de vários deles para receber, diretamente, as atualizações.

O *website* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2026), em sua seção destinada a programas e ações, também conta com um "Painel de Checagem de *Fake News*" (ou "Controle

[22] Também existem, contudo, limitações inerentes à checagem de fatos. Para uma investigação da importância das verificações de fake news sobre a COVID-19 feitas pelas agências brasileiras de fact-checking Fato ou Fake e Lupa, cf. Teixeira e Martins, 2020. Para uma análise crítica da atuação de duas agências, Aos Fatos e Agência Lupa, cf. Damasceno e Patrício, 2020. Para uma tentativa de compreender o que mudou no jornalismo moderno, caracterizado pela checagem dos fatos, e por quê, bem como os efeitos que tais mudanças podem acarretar para a credibilidade jornalística, cf. Palacios, 2019. Para um sumário dos problemas e efeitos da desinformação com finalidade de lucro e de anúncios algorítmicos, cf. Hartmann, 2021. Para uma sugestão de critérios objetivos que permitam a didatização da checagem de textos fundados na desinformação, considerando a acepção da cidadania digital envolta no compartilhamento consciente e crítico de informações, cf. Nascimento e Lima-Neto, 2023. Para uma análise das estratégias jornalísticas utilizadas por plataformas de fact-checking para auxiliar na identificação de desinformação em redes sociais, com ênfase na eleição presidencial brasileira de 2022, cf. Tavares et al, 2022. Para uma defesa da utilização de memes como prática de educação com a finalidade de verificar notícias falsas, cf. Silva Júnior e Silva, 2020. Para uma crítica a três projetos governamentais de checagem de informações falsas, cuja estrutura da verificação é similar às fake news que pretendem combater, cf. Lemos e Reis, 2021. Por fim, para uma discussão da imagem de "leitor modelo" projetada pelo serviço de checagem de fatos "Saúde sem Fake News", do Ministério da Saúde, no enfrentamento à desinformação sobre a COVID-19, cf. Oliveira e Komesu, 2022.

[23] No original: "El saber no solo sirve para el dominio de Internet abre la esperanza de una 'sociedad en red' más justa en la emisión y recepción de los mensajes. Todos pueden emitir hoy para todos, en una aldea global a la vez muy conectada, próxima (todo está a la distancia de unos pocos clics) y enormemente compleja e imprevisible. La posibilidad de acción, comunicación y creación de saber permite hoy una inmensa e incontrolable pluralidad de voces y perspectivas, que difícilmente pueden controlarse de manera centralizada. Pero el poder y el dominio también acechan, ocultas tras Internet y la 'sociedad del conocimiento'. Para minimizarlos y poder 'empoderarnos' democráticamente de estas nuevas posibilidades, todos tenemos que estar vigilantes, atentos y decididos a ejercer nuestros derechos ciudadanos."

[24] Lançado em julho de 2018, "Fato ou Fake" é o serviço do Grupo Globo para monitoramento e checagem de conteúdos duvidosos ou suspeitos compartilhados na internet. Ele almeja alertar, explicar e esclarecer aos brasileiros o que é verdadeiro (fato) e o que é falso (fake) em mensagens muito disseminadas em aplicativos de celular (como o WhatsApp) e nas redes sociais. Além dos selos "É #FATO" e "É #FAKE", eles também contam – como várias dessas agências – com um selo "intermediário", "#NÃOÉBEMASSIM". Participam da apuração equipes do g1, O Globo, Extra, Época, Valor, CBN, GloboNews e TV Globo (G1, 2026). Mesmo pertencendo a um veículo jornalístico preexistente, a iniciativa conta com perfis próprios nas redes sociais. Além disso, hoje também é possível seguir o canal "Fato ou Fake" no WhatsApp. Para mais informações sobre os princípios e metodologia da Fato ou Fake, cf. G1, 2026.

Multisetorial de Informações e Combate a Notícias Falsas"), "cujo objetivo fundamental é alertar e conscientizar a população dos perigos do compartilhamento de informações duvidosas". O painel é uma parceria do CNJ com tribunais superiores, DPU, AGU, Câmara dos Deputados, entidades representativas da magistratura, FGV, OAB Nacional e imprensa, de modo que várias das agências de *fact-checking* mencionadas anteriormente participam e contribuem para o painel (CNJ, 2026).

Outra iniciativa semelhante no âmbito do Poder Judiciário é a página "Fato ou Boato", disponível no portal da Justiça Eleitoral. Criada em 2020 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para ampliar o fornecimento e o esclarecimento de informações relacionadas ao funcionamento do processo eleitoral, a página consiste na plataforma do projeto "Coalização para Checagem", rede combate à desinformação formada por nove agências (as já citadas "AFP", "Agência Lupa", "Aos Fatos", "Boatos.org", "Estadão Verifica", "Fato ou Fake" e "UOL Confere"; bem como a "Comprova"[29] e a "E-Farsas"[30]) (TSE, 2020). A iniciativa integra o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, "que atualmente mobiliza mais de 70 instituições, entre partidos políticos e entidades públicas e privadas, para enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação relacionada à democracia" (Justiça Eleitoral, 2026). Segundo o site,

> Desde setembro de 2020, a página Fato ou Boato é a plataforma do projeto Coalizão para Checagem, que integra o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação e estabelece uma rede nacional de verificação de informações relativas ao processo eleitoral. Com o objetivo maior de enfrentamento às fake news, nove das principais agências de checagem do Brasil compõem essa força-tarefa em favor da circulação de conteúdos verificados, que efetivamente promovam debates e esclarecimentos fundamentais à tomada de decisão da eleitora e do eleitor. (Justiça Eleitoral, 2026)[31]

Com o fim de ampliar o alcance das informações oficiais produzidas, o TSE firmou parce-

[25] "Estadão Verifica" é o núcleo de checagem de fatos do jornal Estadão (2026). Ele analisa conteúdos e boatos suspeitos que viralizam nas redes sociais e no WhatsApp. Desde janeiro de 2019, o Estadão Verifica é signatário do código de princípios estabelecidos pela International Fact Checking Network (IFCN), dentre os quais se destacam os seguintes compromissos: apartidarismo e imparcialidade; transparência em relação a fontes, financiamento e metodologia; e política de correções aberta e honesta (Estadão, 2026). Em sua política de checagem, o núcleo distingue sete tipos diferentes de desinformação (algumas mais danosas que outras): (1) conteúdo inventado; (2) conteúdo manipulado; (3) conteúdo enganoso; (4) conteúdo impostor; (5) falso contexto; (6) falsa conexão e (7) sátira ou paródia (Estadão, 2026).

[26] UOL Confere é a seção do UOL (2026) para checagem e esclarecimento de fatos. Tendo como norte os princípios editoriais presentes no Manual de Redação da Folha – segundo o qual devem "manter atitude apartidária, desatrelada de governos, oposições, doutrinas, conglomerados econômicos e grupos de pressão" – e o Código de Princípios da IFCN (International Fact-Checking Network, rede que reúne veículos especializados em checagem ao redor do mundo), a UOL Confere obedece aos parâmetros: independência; pluralismo; apartidarismo; interesse público; transparência em relação às fontes consultadas; transparência sobre financiamento e equipe; metodologia transparente; e compromisso com uma política de correções clara (UOL, 2026). Segundo o site, "desinformação é todo conteúdo que tenta deturpar a realidade. O volume de potencial desinformação que circula em meios públicos e privados é imensurável, e nenhuma equipe de checagem poderia dar conta de analisar todo este conteúdo" (UOL, 2026). Sendo assim, a UOL Confere seleciona os conteúdos que são checáveis, geralmente disseminados por ocupantes de cargos públicos eletivos, devido à relevância que é própria deste tipo de posição, relevantes e amplamente disseminados. As checagens são classificadas nas seguintes categorias: falso; insustentável; impreciso; distorcido; exagerado; e verdadeiro (UOL, 2026). Para mais informações sobre o método de checagem e a política de correções da UOL Confere, cf. UOL, 2026.

[27] "Com uma rede internacional de 150 checadores, espalhados pelos cinco continentes, a AFP é líder mundial em verificação de notícias. Estes jornalistas especializados trabalham diariamente na identificação de conteúdos de desinformação disseminados nas redes e no esclarecimento dos fatos. Neste caso particular, a AFP dirige-se diretamente aos leitores digitais (em português, por exemplo, checamos.afp.com) e trabalha em 26 idiomas. Também fornece acesso gratuito a cursos de jornalismo digital para profissionais de todo o mundo." (AFP, 2026).

[28] Criada pelo jornalista Edgard Matsuki em junho de 2013, a Boatos.org (2026) diz ter uma média de 100 publicações mensais (a maioria desmentindo fake news) e cerca de 10 mil checagens publicadas. Nas redes sociais, são cerca de 400 mil seguidores distribuídos no Twitter, Facebook, Instagram, YouTube, TikTok, Kwai, Telegram e grupos no WhatsApp. Por mês, ela contabiliza 1 milhão de acessos no site. Ele também serve como ferramenta de educação midiática ao ensinar os mecanismos dos conteúdos desinformativos e mostrar como checá-los. As tarjas ao final dos textos são: "Fake news", "Boato sem comprovação", "Golpe", "Enganoso", "Exagerado", "Verdadeiro", "Real com erros" e "Em apuração" (Boatos.org, 2026).

[29] O Projeto Comprova (2026) é uma iniciativa colaborativa e sem fins lucrativos liderada e mantida pela Abraji – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo e que reúne jornalistas de 42 veículos de comunicação para zelar pela integridade da informação que molda o debate público. Ele segue 5 princípios básicos: rigor; integridade e imparcialidade; independência; transparência e responsabilidade ética. Até 2025, o projeto usava 4 etiquetas: enganoso; falso; sátira e comprovado. Desde então, ele vem buscando uma abordagem mais explicativa para suas verificações. O site conta ainda com os seguintes filtros (semelhantes às tags): Comprova explica; comunicados; contextualizando; eleições; golpes virtuais; mudanças climáticas; passo a passo; política; saúde; e verificação (Projeto Comprova, 2026).

[30] Com a intenção de usar a própria internet para desmistificar as histórias que nela circulam, o E-farsas.com (2026) nasceu em abril de 2002. Com o foco mais amplo em farsas que circulam pela internet, o site é um dos precursores do fact-checking no Brasil.

[31] No centro da desinformação propagada em anos eleitorais, estão as notícias falsas sobre a urna eletrônica. O site também conta com vídeos e como identificar notícias falsas, cf. Justiça Eleitoral, 2026.

ria com as principais plataformas digitais: *Facebook*, *Instagram*, *WhatsApp*, *Twitter*, *Google*, *YouTube*, *TikTok* e *Kwai* "se comprometeram a utilizar os recursos tecnológicos que dispõem para divulgar fatos verídicos sobre o processo eleitoral, dando prioridade à divulgação de dados oficiais" (TSE, 2022).

Sobre a Justiça Eleitoral, Antonella Thomé e Cely Carvalho (2023, 227) observam:

> O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), num processo de inovação, desenvolveu ferramentas e páginas virtuais que permitem ao eleitor ficar por dentro de como funciona o sistema eletrônico de votação e se prevenir contra a disseminação de notícias falsas e desinformação durante as eleições. Para diminuir a propagação de informações sem checagem nos canais digitais, o TSE desenvolveu junto ao WhatsApp um chatbot (assistente virtual). A ferramenta foi criada para promover o acesso à informações sobre o processo eleitoral, bem como fornecer dados dos Portais do TSE e dos TREs, de forma gratuita (...). Nessa mesma linha de inovação, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, desenvolveu o "Gralha Confere", que é um projeto oficial da Justiça Eleitoral paranaense, criado pela Portaria 153/2022, que apura conteúdos suspeitos relacionados ao processo eleitoral (...).

O excerto evidencia a importância de iniciativas como o "Gralha Confere", do TRE-PR, no âmbito dos esforços recentes da Justiça Eleitoral para enfrentar os efeitos danosos das *fake news*. Antes de analisá-la detidamente, cabe destacar dois conhecidos exemplos de checagem de fatos no Brasil, que não só servem de inspiração e modelo para o TRE-PR, como integram e abastecem o programa de combate à desinformação do TSE: a "Aos Fatos" e a "Agência Lupa".

Essas agências colaboram estreitamente com o TSE, em especial durante os períodos eleitorais, fornecendo suporte na identificação de conteúdos fraudulentos e auxiliando na educação do eleitor sobre a importância da informação verificada. Sua atuação tem sido fundamental para minimizar o impacto da desinformação no processo eleitoral brasileiro, servindo como ferramentas no combate às *fake news* e inspirando iniciativas regionais como o "Gralha Confere"[32].

2.3 "AOS FATOS" E "AGÊNCIA LUPA": EXAMINANDO DUAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EXITOSAS

Uma das principais fontes tanto do "Painel de Checagem de Fake News" do CNJ quanto da "Fato ou Boato" da Justiça Eleitoral é a organização jornalística "Aos Fatos". Sediada no Rio de Janeiro e em atividade desde julho de 2015, esta tem como missão "preservar a integridade da informação no ambiente digital e na construção de políticas públicas" (Aos Fatos, 2026f). Em seu *website*, a "Aos Fatos" (2026f) define-se como uma "intransigente defensora da democracia": "A liberdade de expressão e a liberdade de pensamento são inegociáveis, mas não devem ser usadas como passe-livre para assédio, violência e extremismo", diz ela (Aos Fatos, 2026f)[33]. Por isso, a "Aos Fatos" (2026f) tem denunciado a "instrumentalização das plataformas digitais por agendas antidemocráticas" e feito a "cobertura da tecnopolítica" (grifos no original).

A "Aos Fatos" (2026e) divulga sua metodologia de apuração, faz referência às fontes, corrige erros, presta contas sobre seu financiamento, dialoga com a audiência e expõe as motivações por trás das suas atividades. A gestão da organização (2026a) "é baseada em princípios

[32] Embora ele seja o foco do presente artigo, o Poder Judiciário brasileiro não é o único que tem utilizado a checagem de fatos. O Senado Federal, por exemplo, também tem desenvolvido uma iniciativa desse gênero, o "Senado Verifica", cf. Senado Federal, 2026.

[33] Na política editorial, a organização diz: "Defensora intransigente da democracia, a equipe do Aos Fatos não faz militância nem manifesta preferência – ela é estimulada a ouvir todos os lados, embora registre com destaque apenas aqueles que estão de acordo com fatos verificáveis. Quem trabalha para o Aos Fatos deve defender a democracia brasileira; valorizar a liberdade de expressão e de pensamento; respeitar a integridade das fontes e resguardar seu anonimato quando necessário." (Aos Fatos, 2026e).

de transparência radical – de financiamento, de escolhas editoriais, de uso de tecnologias e inteligência artificial." Por isso, a fim de evitar especulações sobre partidarismo, é possível conhecer as políticas de financiamento, patrocínio, uso de inteligência artificial e a política de erros no *website* da organização (Aos Fatos, 2026f; Aos Fatos, 2026e) – essa última, uma característica partilhada pelo "Gralha Confere".

Desde 2018, a "Aos Fatos" licencia suas checagens para que, a partir delas, as plataformas digitais da Meta (*Facebook*, *Instagram* e *WhatsApp*) e o *Telegram* desenvolvam políticas de combate à desinformação (Aos Fatos, 2026f). Contudo, a organização (Aos Fatos, 2026c) diz que o impacto do seu trabalho não é medido "só por número de leitores e alcance de checagens, investigações e tecnologia; Aos Fatos pauta tomadores de decisão, contribui consistentemente com debate de políticas públicas e é reconhecido por premiações internacionais." Em números, a "Aos Fatos" (2026c) publicou, entre julho de 2015 e julho de 2025, mais de 300 investigações e 19 mil checagens, confrontando alegações de 167 figuras públicas e desmentindo mais de 4 mil rumores nas redes sociais. Em outubro de 2022 (mês de eleição presidencial), a "Aos Fatos" registrou a maior audiência mensal da sua história, com mais de 2 milhões de visualizações. Além disso, o relatório final da CPMI do 8 de Janeiro citou a "Aos Fatos" 21 vezes, e o relatório final da CPI da Covid no Senado citou três reportagens do *website*, incluindo a investigação que expôs sites que lucraram com desinformação (Aos Fatos, 2026c).

Por "desinformação", a "Aos Fatos" (2026e) entende, especificamente, "qualquer tipo de informação falsa, imprecisa, exagerada ou tirada de contexto levada a público com ou sem a intenção de enganar". Por isso, a organização vê na checagem de fatos e na investigação jornalística "técnicas importantes tanto para informar o cidadão incauto quanto para fiscalizar autoridades que se beneficiam de narrativas mentirosas" (Aos Fatos, 2026e). Nesse sentido, ela diz que a desinformação mais perigosa é aquela que reúne, combinada ou separadamente, as seguintes características: 1) é construída para enganar; 2) é motivada política e/ou financeiramente; 3) objetiva causar, no longo prazo, conflitos sociais, políticos e/ou econômicos; 4) é direcionada a indivíduos, grupos e instituições em situação de vulnerabilidade; 5) esconde deliberadamente seus autores e/ou promove ativamente indivíduos e grupos com influência política e poder (Aos Fatos, 2026e)[34].

De modo a combatê-lo, a "Aos Fatos" (2026b) adota muitos formatos diferentes: checagens, reportagens, explicadores, análises, quadrinhos, infográficos, mídias audiovisuais – como vídeos de curta e média duração – e ferramentas auxiliadas por inteligência artificial, como *chatbots* e monitores interativos (Aos Fatos, 2026d). Em específico, a checagem está distribuída entre os seguintes canais (que se assemelham às "*tags*"): (1) Boataria política; (2) Pseudociência; (3) Negacionismo climático; (4) Políticas públicas; (5) Inteligência artificial; (6) Fraudes digitais; (7) Tecnopolítica; (8) Autoritarismo; (9) Discurso oficial; (10) Revisionismo histórico; (11) Discurso de ódio; e (12) Eleições 2024, distribuição que oferece um bom panorama sobre onde a desinformação está concentrada hoje (Aos Fatos, 2026a). Trata-se de uma variedade de formatos capaz de inspirar novas aplicações do "Gralha Confere", tornando-o mais atrativo e interativo em um cenário de hiperconectividade.

A "Aos Fatos" elege declarações e publicações para checagem de acordo com a influência do emissor e o potencial deletério da mentira (a partir da quantidade de compartilhamentos e visualizações em redes sociais, volume de audiência, quantidade de seguidores, presença em várias plataformas, etc.). (Aos Fatos, 2026e). O formato de uma checagem é, na maioria das vezes, determinado pelo uso dos selos de "Falso", "Não é bem assim" e "Verdadeiro". No

[34] Adiante, o website diz: "Aos Fatos também cobre temas e fenômenos sociais que cercam o universo da desinformação e que, junto dela, podem gerar consequências graves. Fraudes digitais, discurso de ódio, grupos extremistas, inteligência artificial, revisionismo histórico, negacionismo científico e tecnoautoritarismo são tópicos que atravessam o discurso desinformativo. Neles, a mentira serve como matéria-prima para o antagonismo radical e a divisão social" (Aos Fatos, 2026e).

primeiro caso, ao menos duas fontes primárias, além de dados e fatos passados, apontam o oposto ao que a informação pretende afirmar. No segundo, a informação verificada está fora de contexto, foi inflada ou alterada, contradiz declarações passadas, carece de fontes e, sobretudo, tem como finalidade induzir a uma compreensão equivocada da realidade factual. No terceiro, o cerne do tema checado é condizente com os fatos reportados por fontes primárias idôneas e não carece de contextualização para se mostrar correto. Além disso, os textos justificam a escolha da declaração analisada, explicam o que está errado ou distorcido, destacam as informações corretas sobre o assunto e apresentam as referências usadas para chegar à conclusão publicada (Aos Fatos, 2026e).

Outra iniciativa igualmente premiada e auditada internacionalmente é a "Agência Lupa", uma das primeiras organizações "nativas digitais" do Brasil dedicadas, especificamente, ao combate à desinformação. Em seu website, a agência diz que "produz informação verificada e útil que dá aos seus leitores e parceiros ferramentas para navegar com segurança e responsabilidade no cenário de desordem informacional" – tal como o diagnosticara, no capítulo anterior, Gonçal Mayos –, e que sua missão principal é "qualificar o debate público através da orientação por dados, da responsabilidade no ambiente digital e da integridade da informação" (Agência Lupa, 2026a).

A agência se utiliza do jornalismo (isto é, a checagem de fatos, com verificação e investigação sobre a desinformação), mas também da educação midiática, da inteligência de dados, e da inovação e tecnologia, acreditando na colaboração "como valor-chave no ambiente informacional digital" e construindo soluções "em parceria com outras organizações de jornalismo e de educação, com instituições públicas e com empresas privadas para levar ao maior número possível de pessoas uma informação útil, justa e segura" (Agência Lupa, 2026a). Jornalismo, inteligência, educação e inovação são os quatro pilares da Agência Lupa (2026a), voltados, respectivamente, para a verificação de fatos, produção de conhecimento, educação midiática e desenvolvimento de soluções inovadoras (sobre os projetos especiais da agência, cf. Agência Lupa, 2026b)[35]. Trata-se, também, de uma riqueza de formatos, cuja preocupação com a chamada educação tecnológica poderia servir de inspiração para novas atualizações do "Gralha Confere".

Segundo a Lupa (2026b), todos os dias, seu conteúdo chega a mais de 1,3 milhão de pessoas através do site e das plataformas sociais. Além disso, estima-se que, em mais de 10 anos de existência da agência, 10 mil pessoas receberam treinamento de técnicas de checagem, educação midiática e combate à desinformação; e que 4,5 mil conteúdos falsos foram desmentidos nas plataformas da Meta pelo Programa Independente de Checagem de Notícias da agência (Agência Lupa, 2026b).

O jornalismo da Lupa (2026d) está dividido em: "Verificação"; "Checagem" (ambos aplicam os selos da agência, mas ao passo que a verificação geralmente emprega apenas um e é mais sucinta, a checagem demanda explicações mais longas e eventualmente combina mais de um selo); "Lupa investiga" (isto é, reportagens); "Explicador" (ou "Para entender", textos com caráter informativo) (Agência Lupa, 2026d); e o "Observatório Lupa", que "aprofunda o entendimento sobre a desinformação e seus impactos no ambiente digital e na sociedade", mapeando "como narrativas desinformativas se formam, se transformam e se espalham, oferecendo inteligência estratégica para apoiar políticas públicas, ações jornalísticas, iniciativas educacionais e respostas institucionais mais eficazes" (Agência Lupa, 2026c).

Além disso, a agência privilegia a utilização da expressão "desinformação" em detrimento de "*fake news*". Isso porque "a expressão '*fake news*' é contraditória (se é '*fake*' não pode ser '*news*') e [...] é usada por políticos e outros atores públicos para deslegitimar a atuação jornalística e acusar jornalistas de forma indevida" (2015a, vide o primeiro capítulo).

[35] Assim como a Aos Fatos, é possível consultar o modelo de financiamento, as diretrizes para o uso de inteligência artificial, o código de conduta e gestão e a política de correções no website da agência (Agência Lupa, 2026a).

Em suas checagens, a Lupa (2015a) dá preferência a "afirmações feitas por personalidades de destaque nacional, a assuntos de interesse público (que afetem o maior número de pessoas possível) e/ou que tenham ganhado destaque na imprensa ou na internet recentemente. Preocupa-se, portanto, com 'quem fala', 'o que fala' e 'que barulho faz'". Desde novembro de 2023, são sete as etiquetas usadas pela agência em seu trabalho jornalístico: Verdadeiro, quando a informação está comprovadamente correta; Falso, quando a informação está comprovadamente incorreta; Falta contexto, quando a informação exige um detalhamento para contextualizá-la; Exagerado, quando a informação traz dados inflados ou é uma afirmação superdimensionada; Subestimado, quando a informação traz dados minimizados ou é uma afirmação subdimensionada; Contraditório, quando a informação contradiz outra difundida pela mesma fonte antes; e Insustentável, quando não há dados públicos que comprovem a informação (Agência Lupa, 2015c). Mas a agência destaca: "O alvo do trabalho do checador não é simplesmente aplicar etiquetas, mas sim passar a informação correta à audiência. Toda classificação é, portanto, passível de revisão a partir de eventuais dúvidas ou discordâncias quanto ao carimbo adotado, seja por parte da audiência, seja por parte de quem é checado" (Agência Lupa, 2015c). A diversidade de etiquetas também é uma diferença em relação ao "Gralha Confere", que, entre 2020 e 2026, utilizou apenas Verdadeiro, Falso, Gralha Explica e Gralha Indica.

As experiências exitosas de agências como "Aos Fatos" e "Agência Lupa" demonstram o potencial do *fact-checking* profissional como instrumento útil na mitigação dos efeitos da desinformação. Sua metodologia rigorosa, o compromisso com a transparência e a capacidade de desmentir narrativas falsas com base em evidências representam um contraponto importante às fake news em uma democracia.

3 "GRALHA CONFERE": UM ESTUDO DE CASO DA CENTRAL DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ (TRE-PR)

"Gralha Confere" é o nome dado à Central de Combate à Desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná, a primeira agência de checagem de fatos (*fact-checking*) do Poder Judiciário brasileiro. Criado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (2026a) em 2020, o projeto faz a checagem de fatos relacionados ao processo eleitoral, de modo a combater e "mitigar o efeito da desinformação acelerada pela tecnologia no processo eleitoral". Segundo o site do Tribunal, trata-se do "projeto oficial da Justiça Eleitoral paranaense que apura conteúdos suspeitos relacionados ao processo eleitoral", conduzido "em parceria com instituições públicas e privadas do Estado" (TRE-PR, 2026a). O símbolo do projeto, que lhe dá nome, é uma Gralha-Azul, ave símbolo do estado do Paraná. Para além dos motivos explicitados pelo projeto[36], no uso popular, "gralha" também designa tanto os erros e equívocos cometidos durante a escrita de um texto, quanto uma pessoa que fala muito, o que sugere uma multiplicidade de sentidos possíveis para a sua escolha.

A Central de Combate à Desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná – Gralha Confere foi regulamentada pela primeira vez na Portaria nº 153/2022, 2 anos após a sua criação. Trata-se da mesma Portaria que instituiu o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, de modo a atender ao Plano Estratégico do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral. Editada em uma época eleitoral que, em continuidade às experiências políticas de 2018 e 2020, assistiu a propagação de *fake news* de uma maneira inédita, a Portaria estabelecia como objetivo "continuar o aprimoramento dos esforços da Justiça Eleitoral do Paraná para reduzir os efeitos nocivos da desinformação

[36] ASegundo o site, "[a] ave foi escolhida como mascote por ser um símbolo do Paraná com alto potencial comunicativo e capacidade de integração com seus semelhantes. Os bandos vivem unidos por até duas gerações, construindo juntos os ninhos nas partes mais altas para preservar os filhotes dos predadores. Além disso, a gralha azul ajuda a preservar outro símbolo do estado: a araucária. Ao enterrar o pinhão, semente da árvore com a qual se alimenta, prolifera a espécie no solo paranaense" (Gralha Confere, 2026d).

relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos" (TRE-PR, 2022). Em especial, o Tribunal enfatizou "o bem-sucedido projeto 'Gralha Confere'", implementado pelo TRE-PR nas eleições de 2020 (TRE-PR, 2022).

O art. 1º da Portaria disciplinou que a Central de Combate à Desinformação "Gralha Confere" integraria o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná juntamente com uma Comissão Estratégica de Combate à Desinformação, observando, em especial, os eixos de informação, capacitação e resposta do Plano Estratégico (TRE-PR, 2022). O objetivo do Gralha Confere é "aumentar o potencial informativo sobre o processo eleitoral em âmbito regional, auxiliar a cobertura jornalística das Eleições, esclarecer o eleitorado e manter a integridade do pleito, minimizando a esfera de influência da desinformação no Paraná, inclusive por meio de apuração e checagem de conteúdos suspeitos relacionados ao processo eleitoral" (TRE-PR, 2022, art. 3º)[37]. Isto não significa, contudo, que o Gralha Confere cheque quaisquer opiniões, juízos de valor, projeções de futuro, informações subjetivas ou que façam referência a candidatos e partidos políticos; antes, e à semelhança das agências detalhadas anteriormente, o critério distintivo para a verificação do conteúdo é "quando a informação veiculada tenha aptidão para afetar, negativamente, a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral" (TRE-PR, 2022, art. 3º).

Os usuários são encorajados a identificar notícias falsas (imagens, vídeos, links, etc.) e denunciar, enviando por Whatsapp o conteúdo para verificação pela Secretaria de Comunicação Social do TRE-PR. Em seguida, as informações são divulgadas nos canais oficiais das instituições parceiras – segundo o mesmo site, podem contribuir órgãos públicos, universidades, entidades civis, veículos de imprensa, associações e outras instituições. Tais parceiros compartilham e reproduzem, em seus canais oficiais, a comunicação das apurações realizadas pela Justiça Eleitoral sobre os boatos (TRE-PR, 2026a; sobre isso, cf. TRE-PR, 2022 [Portaria nº 152/2022], arts. 5º e 6º). Algumas dessas instituições destacaram, à época da criação do Gralha Confere, a filiação deste aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU e aos critérios e métodos internacionais de checagem jornalística (*fact-checking*) (cf. OAB-PR, 2020; TRF4, 2020). É possível consultar a lista completa dos mais de 50 parceiros no *website* da iniciativa.

Mesmo que durante os últimos três períodos eleitorais o projeto tenha ganhado destaque, o Gralha Confere também funciona em anos sem eleições: em 2021, por exemplo, foram 17 checagens publicadas no portal – eleições suplementares em cidades do interior levantaram questões sobre os pleitos (Câmara de Curitiba, 2022). Segundo informações do Tribunal, durante o período eleitoral de 2022, 45 checagens foram publicadas no portal do Gralha Confere. Ao longo do ano, o site recebeu 83 mil visitantes e 110 mil acessos. Em 2023, o canal totalizou 201 mil visitantes e 222 mil acessos (TRE-PR, 2024b). Nesse intervalo, o site disponibilizou ainda uma cartilha com dicas para identificar um conteúdo falso, centrada na frase "analise, pesquise, denuncie" (Gralha Confere, 2022).

Dois anos depois da Portaria nº 153/2022, tendo em vista a realização de novas eleições municipais em 2024, o Tribunal editou a Portaria nº 128/2024, criando o Núcleo Interinstitucional de Apoio e Aprimoramento (NIAA) do Gralha Confere. Composto por uma variedade integrantes que incluíram desde pesquisadores até autoridades policiais do estado do Paraná (TRE-PR, 2024a, art. 4º), o NIAA formava "uma rede integrada de apoio à averiguação de fatos, notícias, conteúdos digitais e declarações que, a juízo da central de checagens, possam confundir ou relativizar a liberdade de escolha das eleitoras e eleitores" (TRE-PR, 2024a, art.

[37] O art. 4º detalha as atribuições do Gralha Confere: "O 'Gralha Confere' se apresenta em formato de hot site, bem como por meio de canais telefônicos, mensagens eletrônicas e replicação de conteúdos nas redes sociais do Tribunal, com a atribuição de: I. Monitorar a circulação de práticas de desinformação contra o processo eleitoral; II. Receber, analisar e registrar conteúdos que contenham potencial desinformação sobre o processo eleitoral; III. Adotar as providências cabíveis para mitigar os efeitos da desinformação detectada; IV. Elaborar nota de esclarecimento; V. Notificar às plataformas de comunicação social; VI. Dar ciência aos órgãos de segurança e investigação; VII. Reportar à Comissão Estratégica de Combate à Desinformação as situações críticas ou recorrentes." (TRE-PR, 2022)

3º, inc. I). Objetivava-se, com isso, produzir e propagar, de maneira rápida, "conteúdos voltados a evitar ou mitigar potenciais danos causados ao processo eleitoral por elementos de inteligência artificial maliciosos, deep fakes e/ou contrários à legislação eleitoral, perante a sociedade" (TRE-PR, 2024a, art. 3º, inc. II)[38].

Como as agências privadas vistas anteriormente, o Gralha Confere possui políticas de checagem e de correção disponíveis para leitura por qualquer usuário interessado: as dúvidas são selecionadas de acordo com a sua relevância, interesse público ou repercussão; as informações, por sua vez, são verificadas nas bases de dados oficiais da Justiça Eleitoral ou com fontes oficiais; e são disponibilizados, sempre que possível, os links para as fontes que estiverem disponíveis na internet. Tem-se a preocupação, além disso, de não incluir links para o boato, a fim de evitar dar visibilidade à desinformação (Gralha Confere, 2026c).

Para o estudo de caso da Central de Combate à Desinformação Gralha Confere, foram coletados os dados de todas as postagens do projeto diretamente de seu website, desde a primeira checagem realizada, em 4 de maio de 2020, até aquela anterior à data de fechamento do artigo (15 de maio de 2026), em 12 de março do mesmo ano. Portanto, o recorte temporal compreende os primeiros 6 anos do projeto (04/05/2020 – 15/05/2026), e os parâmetros de análise incluem as próprias categorias utilizadas – em conformidade com outros serviços de checagem de fatos (*fact-checking*) – pelo Gralha Confere.

Sobre isso, à semelhança de outras iniciativas de checagem de fatos, a verificação do Gralha Confere dividia-se, até março de 2026, em 5 classificações: "verdadeiro", quando a análise dos dados e das informações mostrava que a notícia era comprovadamente correta; "impreciso", quando a notícia era baseada em fatos reais, porém apresentava informações incorretas ou necessitava de detalhamento; "falso", quando notícia era uma fraude; "Gralha Explica", quando havia alguma dúvida sobre o processo eleitoral; e "Gralha Indica", que indicava serviços de checagem de notícias[39].

Desde então, o Gralha Confere deixou de utilizar etiquetas como "falso" ou "verdadeiro" para classificar os conteúdos analisados; preferindo se basear, no seu lugar, nos pilares da redução da polarização, do foco no contexto e do caráter elucidativo: "Novas pesquisas relacionadas à atuação das agências de checagem mostram que a rotulagem direta pode, muitas vezes, criar barreiras defensivas e interromper a interlocução com o público. O objetivo do projeto não é ditar o que cada pessoa deve pensar, mas oferecer as ferramentas necessárias para que os cidadãos tirem suas próprias conclusões" (Gralha Confere, 2026b).

Com isso, o projeto espera seguir um formato mais informativo e elucidativo, com apresentação dos fatos e contextualização; fortalecendo a capacidade crítica da sociedade, por um lado, e tornando "o combate à disseminação de informações falsas uma construção coletiva", por outro (Gralha Confere, 2026b). Até a data de fechamento deste artigo (15 de maio de 2026), ainda não foram postadas checagens no novo modelo[40].

---

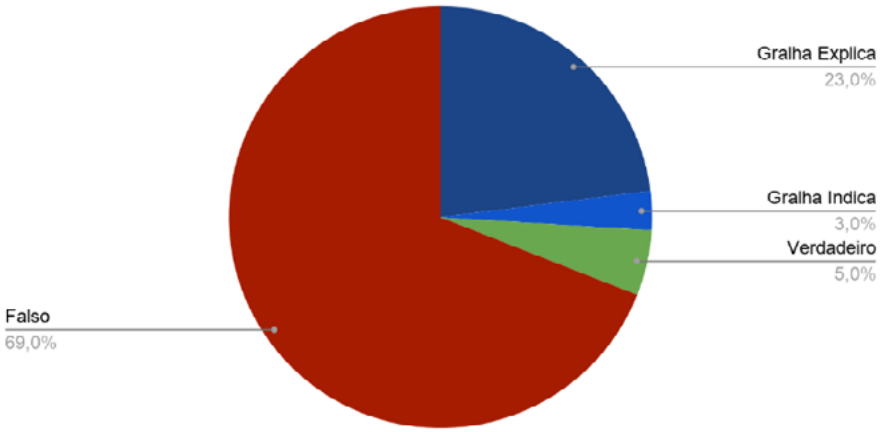
[38] Em específico, o aperfeiçoamento do Gralha Confere foi detalhado nas alíneas do art. 3º, inc. III, da referida Portaria: "O NIAA tem como preceitos e fundamentos de atuação: (...) III – colaborar com o aperfeiçoamento dos processos de trabalhos relativos ao 'Gralha Confere' por meio da: / a. utilização de soluções de automação, a exemplo do serviço de 'chatbot' em conta oficial da Central de Combate à Desinformação; / b. designação de corpo técnico complementar, como apoio humano e/ou serviços ou programas de entidades parceiras; / c. ampliação dos meios de divulgação pública das checagens e decisões judiciais, inclusive com criação de repositório jurisprudencial em sítio na internet." (TRE-PR, 2024a)

[39] EDe junho de 2020, época do seu surgimento, até maio de 2022, época da sua regulamentação, o projeto contou ainda com uma coleção de vídeos curtos, de 1 a 3 minutos, disponibilizados no YouTube do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR, 2025). Após 19 episódios, a série foi descontinuada e o projeto continuou apenas por meio das postagens no hot site. Durante esse intervalo, os vídeos tiveram sua identidade visual aprimorada, passando a contar com cenário, abertura, música e outros elementos – os dois mais acessados, por exemplo (com 1,9 mil visualizações na data de fechamento deste trabalho), demonstram que é falso que votar somente para um único cargo anula o voto; assim como é falso que hackers possam invadir a urna eletrônica. Contudo, neste último, ainda é possível consultar uma dezena de comentários dos usuários pondo em questão a veracidade das informações veiculadas.

[40] Hoje, o Gralha Confere convive, a nível estadual, com outras iniciativas da Justiça Eleitoral brasileira de enfrentamento à desinformação: para mencionar apenas três, o SIADE – Sistema de Alerta de Desinformação Eleitoral do TSE, que recebe, a exemplo do Gralha Confere, denúncias de conteúdos falsos que ameaçam a integridade da Justiça Eleitoral (TSE, 2026b); o Aplicativo Pardal, que oferece um canal para denunciar ao Ministério Público Eleitoral, anonimamente ou não, irregularidades em campanhas eleitorais de todo o país (TSE, 2026a); e a já mencionada página Fato ou Boato (que também é parte do Programa de Enfrentamento à Desinformação e fomenta a verificação e divulgação de conteúdos verídicos, notícias checadas, recomendações e conteúdos educativos) (Justiça Eleitoral, 2026). Além disso, a partir de 2020, o acervo do Gralha Confere serve de referência para o aplicativo "Fake ou News", uma ferramenta lúdica – estruturada em forma de jogo – que busca esclarecer, de forma didática, mitos e verdades sobre as eleições e ensinar práticas e habilidades para analisar e produzir informações de forma crítica e ética (educação midiática). Segundo informações do Tribunal, em março de 2022, mais de mil celulares já tinham baixado o aplicativo (TRE-PR, 2026b).

Em seus primeiros 6 anos de existência (ver Gráfico 1), o Gralha Confere fez 136 checagens. Destas, a maioria classificou o boato como falso: 94 delas (aproximadamente 69% do total). Em segundo lugar, 31 verificações são do tipo "Gralha Explica" (aprox. 23%). Apenas 7 informações foram classificadas como verdadeiras (aprox. 5%) – 5 delas, aliás, apenas no seu primeiro ano de existência. As 4 postagens restantes estão sob a classificação "Gralha Indica" (aprox. 3%). Embora conste nas classificações possíveis, não foram identificados usos do selo "Impreciso", o que sugere que, nesses casos, o Tribunal preferiu a marca do "Gralha Explica" ou simplesmente "Falso".

Gráfico 1 – Classificação das checagens do Gralha Confere (4 mai. 2020 – 15 mai. 2026)



Fonte: Gralha Confere, 2026a.

A atuação do Gralha Confere como central de combate à desinformação transcende a função de desmentido, posicionando-se como um vetor potencial para o incremento da transparência no ecossistema informacional eleitoral e na própria percepção pública sobre a Justiça Eleitoral paranaense. Ao detalhar metodicamente as narrativas falsas e indicar as fontes de informação fidedignas, o projeto não apenas corrige o erro, mas também esclarece as estratégias e os mecanismos subjacentes à produção e disseminação da desinformação, tornando mais transparentes para o cidadão as tentativas de manipulação do debate público.

Como observa Eugênio Bucci (2015, 47-8), a comunicação pública deve estar subordinada aos mesmos princípios que orientam a gestão estatal, servindo ao dever do Estado de informar e ao direito fundamental de cada cidadão de ser informado sobre os negócios públicos. No contexto eleitoral, essa transparência adquire dimensão ainda mais crítica, pois responde diretamente ao exercício da soberania popular.

A clareza da política de checagem do Gralha Confere – explicitando critérios de seleção, metodologia de verificação e fontes consultadas – é uma prática que busca assegurar a *accountability* da iniciativa. Para maximizar seu potencial de promoção da transparência, o Gralha Confere poderia explorar ainda mais suas publicações, especialmente as da categoria "Gralha Explica", como oportunidades pedagógicas para elucidar, de forma acessível e sistemática, os aspectos mais técnicos e frequentemente mal compreendidos do processo elei-

[41] "É VERDADEIRO que seção eleitoral no Mato Grosso registrou todos os votos para um candidato" e "É VERDADEIRO que seção eleitoral em Ortigueira (PR) registrou todos os votos válidos para o mesmo candidato à presidência", de novembro de 2022; "É VERDADEIRO que Sanepar parcela em até 60 meses dívidas de clientes particulares", de fevereiro de 2021; "É VERDADEIRO que partidos devem ter no mínimo 30% de candidatas mulheres" e "É VERDADEIRO que o eleitor terá que usar máscara para votar nas Eleições 2020", de setembro de 2020; "É VERDADEIRO que o TSE suspendeu a biometria nas Eleições 2020", de agosto de 2020; "É VERDADEIRO que urna eletrônica emite um boletim IMPRESSO com todos os votos computados na seção", de maio de 2020. Nota-se que as duas primeiras se seguem aos resultados inesperados de um pleito logo após o resultado eleitoral, em novembro de 2022, o que poderia levar à desconfiança do eleitorado quanto à lisura do referido processo eleitoral; ao passo que três outras, de agosto a setembro de 2020, antecedem imediatamente a realização do pleito durante a pandemia de Covid-19, confirmando as mudanças específicas que foram introduzidas e que podiam gerar estranhamento nos eleitores.

[42] Apesar do fato de que as quatro postagens aconteceram em anos eleitorais, elas antecedem aos meses de véspera dos pleitos eleitorais, demonstrando o esforço de dar visibilidade às iniciativas prévias a Justiça Eleitoral: em maio de 2024, o Gralha Confere recomendou a série de vídeos do projeto "Fato ou Boato" e o "Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia" (CIEDDE); em junho de 2022, recomendou o aplicativo "Fake ou News: Eleições" e o "Sistema de Alerta de Desinformação Contra as Eleições", precursor do SIADE.

toral e da governança da Justiça Eleitoral. Assim, cada checagem poderia se transformar em um exercício de *accountability* institucional, utilizando o interesse público despertado pela desinformação como oportunidade para aprofundar a compreensão cidadã sobre o funcionamento democrático das eleições.

Por outro lado, a aproximação entre o Poder Judiciário e as práticas jornalísticas de checagem não está isenta de tensões[43]. Se as agências privadas, como a "Aos Fatos" e a "Agência Lupa", exercem a verificação de fatos enquanto manifestação da liberdade de imprensa, instituição que, no dizer de Eugênio Bucci (2015, 178-80), deve ser entendida como "livre do poder, do poder do Estado principalmente", o mesmo não se pode afirmar quando o verificador é o próprio Estado e, mais especificamente, um Tribunal. A natureza do ato se altera. O que, na sociedade civil, configura o exercício de um direito fundamental, no âmbito estatal assume a feição de ato institucional, revestido da autoridade que é própria do Poder Judiciário. O selo de "falso" aposto por uma agência jornalística e aquele aposto por uma Corte não ostentam o mesmo peso simbólico nem a mesma eficácia persuasiva, ainda que idêntica seja a metodologia empregada.

Essa diferença pode ser melhor compreendida à luz do papel que o jornalismo de checagem desempenha no ecossistema da transparência pública. Em análise comparada de agências de quatro países, Ferracioli (2022) demonstra que o *fact-checking* se constitui como um sistema perito, isto é, um intermediário externo que se vale dos dados disponibilizados pelo Estado para traduzi-los ao público e, com isso, participar da fiscalização das instituições. No caso brasileiro, a maior parte das checagens apoiou-se em dados de transparência ativa, com destaque, justamente, para fontes oficiais como o Tribunal Superior Eleitoral, os processos eletrônicos e o Conselho Nacional de Justiça (Ferracioli, 2022). A legitimidade do checador decorre, em boa medida, dessa posição de terceiro alheio ao poder fiscalizado, da qual extrai a credibilidade que o autoriza a arbitrar a veracidade das declarações públicas. Quando o próprio Poder Judiciário assume a função de verificador, essa estrutura de intermediação se inverte: o órgão que produz e custodia parte expressiva dos dados oficiais, e a quem compete julgar os litígios eleitorais, passa a ocupar também o lugar daquele que verifica, suprimindo a externalidade que conferia credibilidade à checagem e reunindo, em uma só instância, os papéis de fonte, de verificador e de julgador.

O acúmulo atípico de papéis é agravado pela peculiar arquitetura da Justiça Eleitoral brasileira. Diversamente dos demais ramos do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral não se limita a julgar os litígios eleitorais, reunindo um feixe de atribuições atípicas: cabe-lhe organizar e administrar todo o pleito, da convocação à diplomação; exercer função normativa, regulamentando, a cada ciclo eleitoral, a aplicação da legislação por meio de resoluções e instruções; responder, em função consultiva, às consultas que lhe são dirigidas; e, ainda, exercer o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral[44]. A incorporação da função adicional de verificação dos fatos que circulam no debate público intensifica essa concentração e a aproxima, materialmente, do próprio poder de polícia da propaganda, embora sem as balizas procedimentais que a este conferem previsibilidade e controle. O mesmo órgão que conduz e regula a eleição passa a qualificar, previamente, a veracidade dos enunciados que nela circulam, enunciados que, eventualmente, poderão vir a ser objeto de apreciação judicial em representações, reclamações ou ações eleitorais.

Reside aqui o ponto mais sensível da iniciativa. Quando a central de checagem classifica determinado conteúdo como falso, e esse conteúdo guarda relação com candidato, partido

[43] A tensão comunicacional mais ampla do Poder Judiciário, da qual a checagem de fatos é apenas uma das facetas, é examinada por Arguelhes (2023, 201-33). Sobre a relevância de um Poder Judiciário forte e digno de confiança nos cenários de erosão democrática, cf. Levitsky e Ziblatt (2018) e Loureiro et al (2024).

[44] Sobre a estrutura e as competências da Justiça Eleitoral, cf. Constituição Federal, arts. 118 a 121, e o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), em especial o art. 23. A função normativa manifesta-se na expedição de instruções para a execução da legislação eleitoral (Código Eleitoral, art. 23, e Lei nº 9.504/1997, art. 105); a função consultiva, na resposta a consultas sobre matéria eleitoral; e o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral encontra disciplina no art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.504/1997, que o confere aos juízes eleitorais e aos juízes designados pelos Tribunais.

ou com a própria lisura do pleito, abre-se o risco de que o Tribunal se pronuncie, ainda que de modo indireto, sobre matéria que poderá lhe ser submetida a julgamento. A circunstância de a verificação ser conduzida pela Secretaria de Comunicação Social, e não pelos magistrados, não afasta integralmente a objeção, porquanto a autoria institucional do ato permanece sendo a do próprio Tribunal. Em jogo está a imparcialidade, princípio que não se exaure na ausência efetiva de parcialidade, mas reclama também a preservação da aparência de neutralidade perante a coletividade[45]. O prejulgamento, ainda que apenas potencial, compromete a confiança que legitima a função jurisdicional.

A objeção adquire densidade quando se recorda, conforme exposto na primeira parte deste estudo, que o próprio conteúdo da verdade é, em alguma medida, objeto de disputa permanente nas sociedades democráticas (Rawls, 1987). Conferir a um órgão estatal a prerrogativa de declarar, com autoridade, o que é verdadeiro e o que é falso no debate político comporta o risco de estreitamento do pluralismo legítimo, sobretudo onde é tênue a fronteira entre o fato verificável e a interpretação controvertida. Não se trata de negar a existência da desinformação, tampouco de equiparar todas as narrativas. Trata-se de reconhecer que a função de "fiscalização da verdade", quando exercida pelo Estado-juiz, exige contenção e critérios estritos, sob pena de deslizar da correção do fato para o arbitramento da opinião.

O exame empírico do "Gralha Confere" sugere que o projeto opera, predominantemente, dentro desses limites. A maior parte das 136 checagens realizadas em seus primeiros seis anos recaiu sobre afirmações relativas ao próprio sistema e ao processo eleitorais, tais como a segurança da urna eletrônica, a validade do voto e o funcionamento do pleito, e não sobre alegações político-partidárias atribuídas a candidatos. Tal proceder é, por sua vez, coerente com a delimitação fixada na Portaria nº 153/2022, que restringe a verificação às informações com "aptidão para afetar, negativamente, a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral" (TRE-PR, 2022, art. 3º). Esse recorte, ao concentrar a checagem em fatos institucionais verificáveis e ao excluir opiniões, juízos de valor e referências a candidatos e partidos, constitui a principal salvaguarda contra a objeção do prejulgamento.

Nesse sentido, a reformulação anunciada pelo projeto em março de 2026, que substituiu as etiquetas de "falso" e "verdadeiro" pelos pilares da redução da polarização, do foco no contexto e do caráter elucidativo (Gralha Confere, 2026b), pode ser compreendida como uma resposta institucional precisamente a essa tensão. Ao deslocar-se da posição de árbitro da verdade para a de provedor de contexto, o Tribunal aproxima a iniciativa de sua função mais propriamente educativa e a afasta do terreno do veredito, atenuando o risco de comprometimento da imparcialidade. A mudança, contudo, ainda carece de avaliação empírica, uma vez que, até o fechamento deste artigo, nenhuma checagem havia sido publicada no novo formato.

Daí decorrem duas vias recomendatórias. A primeira consiste na manutenção de uma separação funcional nítida entre a atividade de checagem, afeta à comunicação institucional, e a atividade de julgamento, reservada aos órgãos jurisdicionais, de modo a preservar tanto a realidade quanto a aparência de imparcialidade. A segunda reside na delimitação rigorosa do objeto da verificação aos fatos atinentes ao processo eleitoral, evitando-se a incursão no mérito de controvérsias político-eleitorais passíveis de judicialização. Subjacente a ambas está o reconhecimento de que a contribuição mais própria do Judiciário ao ecossistema de combate à desinformação reside menos no arbitramento direto da verdade e mais na disponibilização de dados oficiais íntegros e acessíveis, dos quais os checadores externos já se valem de modo preferencial (Ferracioli, 2022). Observadas tais cautelas, a checagem de fatos

[41] A imparcialidade comporta uma dimensão subjetiva, relativa à convicção pessoal do julgador, e uma dimensão objetiva, atinente à confiança que o órgão deve inspirar perante os jurisdicionados. No direito brasileiro, suas garantias encontram assento na Constituição Federal (art. 5º, caput e inc. LIII) e nas hipóteses de impedimento e suspeição dos arts. 144 e 145 do Código de Processo Civil. Sobre a imparcialidade objetiva, compreendida como a aparência de neutralidade que o tribunal deve preservar, cf. a distinção firmada pela Corte Europeia de Direitos Humanos no caso Piersack v. Bélgica (1982).

tpelo Poder Judiciário não apenas se concilia com a função jurisdicional, como pode reforçá-la, ao concorrer para a preservação de um ambiente informacional minimamente confiável, condição de possibilidade do próprio voto esclarecido (Mayos, 2011b, 186)[46].

CONCLUSÃO

A checagem de fatos (*fact-checking*) é uma tecnologia de combate à desinformação relativamente recente, tendo se popularizado no Brasil apenas na última década, pari passu com o aumento da circulação de notícias falsas e/ou manipuladas digitalmente no meio virtual. Nesse sentido, a checagem promete ser uma ferramenta de educação para o uso consciente da tecnologia, especialmente em sociedades caracterizadas pela crescente tensão entre o pluralismo de ideias e a distorção das informações com fins político-eleitorais. Devido à atenção que o seu emprego pelos grandes veículos de comunicação vem despertando, o Poder Judiciário brasileiro tem investido em iniciativas análogas, uma vez que ele próprio é um alvo recorrente das chamadas "*fake news*". No presente artigo, parte de uma pesquisa maior sobre comunicação no Judiciário, buscou-se repertoriar essas experiências, indagando seu fundamento e sua eficácia a partir de um projeto pioneiro na Justiça Eleitoral brasileira: o "Gralha Confere", do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

Na primeira parte do artigo, argumentou-se que a desinformação é, em alguma medida, uma tendência ou uma possibilidade inerente, sob um ponto de vista histórico, à democracia. Por isso, também é um tema sobre o qual vários filósofos têm se debruçado. Entre eles, Gonçal Mayos argumenta que a hiperconexão aumentou a complexidade das sociedades contemporâneas a níveis alarmantes: atualmente, devido ao sucesso das tecnologias de informação e comunicação, tem-se paradoxalmente uma sociedade da ignorância, que torna o conhecimento seguro e confiável ainda mais relevante. Diante disso, na segunda parte, buscou-se retratar a checagem de fatos no Brasil, enquanto proposta de combate à desinformação e empoderamento dos usuários para reconhecer e discriminar os conteúdos verdadeiros e falsos na Internet. Por fim, a terceira parte lançou luz sobre uma dessas iniciativas, pioneira no Poder Judiciário brasileiro: o "Gralha Confere".

As conclusões sobre o "Gralha Confere" têm o potencial de esclarecer os instrumentos disponíveis na atualidade de combate à desinformação e às *fake news*. Contrário ao senso comum segundo o qual o mundo virtual é uma "terra sem lei", permanece a necessidade de formular propostas institucionais frente à questão: qual deve ser a política dos tribunais brasileiros (e da Justiça Eleitoral, em específico) para as redes sociais, enquanto parte do esforço cidadão de construção de um ambiente virtual mais democrático?

O presente trabalho esboça uma resposta possível para esse problema, resposta essa que pode elucidar outras iniciativas semelhantes no Poder Judiciário brasileiro. Se a verificação e divulgação dos fatos verdadeiros e falsos é primordial, apenas ela não é suficiente: esse é o motivo pelo qual todo mecanismo de *fact-checking* deve ser aprimorado e aliado a outras medidas de combate à desinformação, como a regulação das plataformas digitais e a responsabilização dos agentes causadores.

REFERÊNCIAS

AGENCE FRANCE-PRESSE. **Quem somos**. 2026. Disponível em: https://www.afp.com/pt/quem-somos. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **Agência Lupa**. 2026a. Disponível em: https://www.agencialupa.org/sobre-a-lupa/. Acesso em: 13 mai. 2026.

[46] Sobre a competência em informação (educação midiática) como instrumento de enfrentamento à desinformação, e para um mapeamento da produção científica brasileira a respeito, cf. Ançanello, Casarin e Furnival (2023).

AGÊNCIA LUPA. **Impacto**. 2026b. Disponível em: https://www.agencialupa.org/impacto/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **Observatório Lupa**. 2026c. Disponível em: https://www.agencialupa.org/observatorio-lupa/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **Últimas**. 2026d. Disponível em: https://www.agencialupa.org/ultimas/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **Como fazemos nossas checagens**. 2015a. Disponível em: https://www.agencialupa.org/acontecendo-na-lupa/2015/10/15/como-fazemos-nossas-checagens/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **De onde vem o fact-checking**. 2015b. Disponível em: https://www.agencialupa.org/acontecendo-na-lupa/2015/10/15/de-onde-vem-o-fact-checking/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **Entenda nossas etiquetas. 2015c**. Disponível em: https://www.agencialupa.org/acontecendo-na-lupa/2015/10/15/entenda-nossas-etiquetas/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AGÊNCIA LUPA. **Quais são os riscos e os mitos em torno da Lupa e do fact-checking?**. 2015d. Disponível em: https://www.agencialupa.org/acontecendo-na-lupa/2015/10/15/os-riscos-do-fact-checking/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AIETA, V. S. O impacto eleitoral resultante da manipulação das fake news no universo das redes sociais: a construção da desinformação. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 18, n. 1, p. 213-233, 2020.

ALVIM, F. F.; ZILIO, R. L.; CARVALHO, V. O. Desinformação: o que é, o que não é e quando. **Revista do TRE-RS**, a. 27, n. 52, 2024.

ALZAMORA, G.; MENDES, C. M.; RIBEIRO, D. M. (orgs.). **Sociedade da desinformação e infodemia**. Belo Horizonte: PPGCOM/UFMG, 2021.

AMARANTE, E. A desinformação como estratégia política: uma análise dos discursos presidenciais durante a pandemia da covid-19. **Aurora – Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 14, n. 40, p. 48-67, 2021.

ANÇANELLO, J. V.; CASARIN, H. C. S.; FURNIVAL, A. C. Competência em informação, fake news e desinformação: análise das pesquisas no contexto brasileiro. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 29, 2023.

AOS FATOS. **Canais**. 2026a. Disponível em: www.aosfatos.org/canais/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AOS FATOS. **Formatos**. 2026b. Disponível em: www.aosfatos.org/formatos/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AOS FATOS. **Impacto**. 2026c. Disponível em: www.aosfatos.org/impacto/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AOS FATOS. **Lab**. 2026d. Disponível em: www.aosfatos.org/lab/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AOS FATOS. **Política editorial**. 2026e. Disponível em: www.aosfatos.org/politica-editorial/. Acesso em: 13 mai. 2026.

AOS FATOS. **Sobre o Aos Fatos**. 2026f. Disponível em: www.aosfatos.org/sobre-o-aos-fatos/. Acesso em: 13 mai. 2026.

ARAÚJO, C. A. Á. Dinâmicas da desinformação. **Páginas a&b: arquivos e bibliotecas**, Porto, s. 3, p. 31-52, 2024a.

ARAÚJO, C. A. Á. Infodemia, desinformação, pós-verdade: o desafio de conceituar os fenômenos envolvidos com os novos regimes de informação. **IRIE – International Review of Information Ethics**, v. 30, 2021.

ARAÚJO, C. A. Á. Integridade da informação: um possível novo conceito para o estudo da desinformação. **Comunicação Midiática**, v. 19, n. 1, p. 207-226, 2024b.

ARGUELHES, D. W. **O supremo**: entre o direito e a política. São Paulo: História Real, 2023.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes.

Porto: Editora Vega, 1998.

BACHUR, J. P. Desinformação política, mídias digitais e democracia: Como e por que as fake news funcionam? **Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 99, 2021.

BARREIROS NETO, J. Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, p. 1-17, 2024.

BARRETO, I. **Fake News**: anatomia da desinformação, discurso de ódio e erosão da democracia. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

BATINI, S.; OLIVEIRA, N. M. C. C. Desinformação e eleições 2020: caminhos possíveis. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 10 n. 1, 2020.

BOATOS.ORG. **Sobre o Boatos.org**. 2026. Disponível em: https://www.boatos.org/sobre. Acesso em: 13 mai. 2026.

BUCCI, E. Ciências da Comunicação contra a desinformação. **Comunicação & Educação**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 5-19, 2022.

BUCCI, E.; BLOTTA, V. Desinformação, democracia e regulação. **Estudos Avançados**, v. 39, n. 113, 2025.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso**: a comunicação pública a serviço da vaidade particular. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAFEO, C. G. **Tribunal Superior Eleitoral e o enfrentamento à desinformação nas eleições municipais de 2020**. 2021. 160 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Bauru, 2021.

CÂMARA DE CURITIBA. **Câmara de Curitiba se junta ao projeto Gralha Confere do TRE-PR**. 2022. Disponível em: https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/cmc-se-junta-ao-tre-pr-no-projeto-gralha-confere. Acesso em: 15 mai. 2026.

CARVALHO, M. H. P.; COSTA, R. C. O. Candidato conforme a preferência do eleitor: a influência da desinformação, robôs e algoritmos no convencimento do eleitorado. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, Brasil, v. 19, n. 1, 2023.

CASTRO, M. F. F.; PRESSER, N. H. Abordagens estratégicas de mitigação da desinformação nos pleitos eleitorais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 13, n. 3, p. 244-258, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Instrução Normativa nº 96 de 22/05/2023. Institui a Política de Comunicação Social do Conselho Nacional de Justiça. **DJe/CNJ**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5190. Acesso em: 14 mai. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de checagem de fake news**. 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/painel-de-checagem-de-fake-news/. Acesso em: 13 mai. 2026.

COSTA, P. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

DAMASCENO, D. R.; PATRÍCIO, E. Jornalismo e fact-checking: tipificação das fontes da base de checagem e critérios na seleção do material checado – uma análise de Agência Lupa e Aos Fatos. **Braz. journal. Res.**, Brasília-DF, v. 16, n. 2, p. 382-409, 2020.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

E-FARSAS. **Sobre**. 2026. Disponível em: https://www.e-farsas.com/sobre. Acesso em: 13 mai. 2026.

ESTADÃO. **Estadão Verifica**. 2026. Disponível em: https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/. Acesso em: 13 mai. 2026.

ESTEVES, F.; SAMPAIO, G. **Viral**: a epidemia de fake news e a guerra da desinformação. Porto Salvo: Desassossego, 2020.

FERRACIOLI, P. Jornalismo de checagem de fatos como intermediário da transparência pública: uma análise comparada entre países. **E-legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 15, n. 38, p. 106-126, 2022.

G1. **Fato ou Fake**. 2026. Disponível em: https://g1.globo.com/fato-ou-fake/. Acesso em: 13

mai. 2026.

G1. **Fato ou Fake: em 4 anos, mais de 3 mil checagens foram realizadas**. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/fato-ou-fake/noticia/2022/07/30/fato-ou-fake-em-4-anos-mais-de-3-mil-checagens-foram-realizadas.ghtml. Acesso em: 13 mai. 2026.

GALHARDI, C. P. et al. Fato ou Fake? Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, s. 2, p. 4201-4210, 2020.

GRALHA CONFERE. **Análise, Pesquise, Denuncie**. 2022. Disponível em: https://gralhaconfere.tre-pr.jus.br/wp-content/uploads/2022/10/GRALHA-CONFERE_Analise-Pesquise-Denuncie1.pdf. Acesso em: 15 mai. 2026.

GRALHA CONFERE. **Checagens**. 2026a. Disponível em: https://gralhaconfere.tre-pr.jus.br/index.php/checagens/. Acesso em: 15 mai. 2026.

GRALHA CONFERE. **Gralha Confere: uma nova abordagem para o diálogo transparente**. 2026b. Disponível em: https://gralhaconfere.tre-pr.jus.br/index.php/2026/03/12/gralha-confere-uma-nova-abordagem-para-o-dialogo-transparente/. Acesso em: 15 mai. 2026.

GRALHA CONFERE. **Nossa política**. 2026c. Disponível em: https://gralhaconfere.tre-pr.jus.br/index.php/sobre/nossa-politica/. Acesso em: 15 mai. 2026.

GRALHA CONFERE. **Quem somos**. 2026d. Disponível em: https://gralhaconfere.tre-pr.jus.br/index.php/sobre/quem-somos/. Acesso em: 15 mai. 2026.

HARTMANN, I. A. Combinando Bibliotecas de Anúncios com Checagem de Fatos para Aumentar a Transparência sobre a Desinformação. **RDP**, Brasília, v. 18, n. 99, p. 470-495, 2021.

HELLER, B.; JACOBI, G.; BORGES, J. Por uma compreensão da desinformação sob a perspectiva da ciência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 189- 204, 2020.

JAEGER, W. **Paidéia**: a formação do homem grego. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JUSTIÇA ELEITORAL. **Fato ou Boato**. 2026. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/. Acesso em: 13 mai. 2026.

LEMOS, A.; REIS, G. Fake News e Covid-19: análise de projetos governamentais brasileiros de checagem de fatos. **LUMINA: PPGCOM – UFJF**, Juiz de Fora, v. 15, n. 3, p. 40-57, 2021.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOUREIRO, C. R. O. M. S. et al. O conceito emergente de "democratic backsliding": lições para a américa latina a partir de uma nova categoria de investigação democrática. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 64, p. 181-226, 2024.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Tradução de Mário e Celestino da Silva. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

MARTINS, H. (org.). **Desinformação**: crise política e saídas democráticas para as fake news. São Paulo: Veneta, 2020.

MASSARANI, L. M. et al. Infodemia, desinformação e vacinas: a circulação de conteúdos em redes sociais antes e depois da COVID-19. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, 2021.

MASSARANI, L.; COSTA, M. C. R.; BROTAS, A. Enquadramentos e desinformação sobre vacina contra COVID-19 no YouTube: embaralhamentos entre ciência e negacionismo. **Revista Mídia e Cotidiano**, Niterói, v. 15, n. 3, p. 73-100, 2021.

MAYOS, G. Destrucción creativa acelerada y patologías del saber. In: MAYOS, G.; MUNTADAS, B.; BORGES, A. W. **La jaula del tiempo**: aspectos sociopolíticos y jurídicos de la aceleración contemporánea. Uberlândia: LAECC, 2020.

MAYOS, G. Introducción: dificultades para el "empoderamiento" de la "sociedad del conocimiento". In: MAYOS, G.; BREY, A. (Ed.). **La sociedad de la ignorancia**. Barcelona: Ediciones Península, 2011a.

MAYOS, G. La "sociedad de la incultura", ¿cara oculta de la "sociedad del conocimiento"?. In: MAYOS, G.; BREY, A. (Ed.). **La sociedad de la ignorancia**. Barcelona: Ediciones Península, 2011b.

MISKOLCI, R. Muito além do negacionismo: desinformação durante a pandemia de Covid-19. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 25, p. 1-26, 2023.

MORAES, G. P.; CHAGAS, F. C. Fake News no Direito Eleitoral. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 13, n. 2, 2023.

NAGUMO, E.; TELES, L. F.; SILVA, L. A. Educação e desinformação: letramento midiático, ciência e diálogo. **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 220-237, 2022.

NASCIMENTO, I. O.; LIMA-NETO, V. Fake news e cidadania digital: procedimentos de checagem de fatos em textos multissemióticos. **Revista do GELNE**, Natal/RN, v. 25, n. 3, 2023.

NONATO, B. A. Fake News e TSE: O Papel das Resoluções no Combate à Desinformação ante a Omissão do Poder Legislativo. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 14, n. 1, 2024.

OLIVEIRA, A. V.; KOMESU, F. Letramentos e desinfodemia: o leitor modelo do serviço de checagem de fatos "Saúde sem Fake News" na pandemia de COVID-19. **Travessias Interativas**, São Cristóvão (SE), n. 25, v. 12, p. 62–79, 2022.

OLIVEIRA, T. Como enfrentar a desinformação científica? Desafios sociais, políticos e jurídicos intensificados no contexto da pandemia. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2020.

OLIVEIRA, T. Desinformação científica em tempos de crise epistêmica: circulação de teorias da conspiração nas plataformas de mídias sociais. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 22, n. 1, p. 21-35, 2020.

OLIVEIRA, T.; ARAUJO, R. F. Desinformação e mensagens sobre a hidroxicloroquina no Twitter: da pressão política à disputa científica. **AtoZ**, v. 9, n. 2, p. 196-205, 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO PARANÁ. **TRE-PR lança a Gralha Confere, primeira agência de checagem da Justiça Eleitoral**. 2020. Disponível em: https://www.oabpr.org.br/tre-pr-lanca-a-gralha-confere-primeira-agencia-de-checagem-da-justica-eleitoral/. Acesso em: 15 mai. 2026.

OXFORD UNIVERSITY PRESS. **Oxford Word of the Year**. 2016. Disponível em: https://languages.oup.com/word-of-the-year/. Acesso em: 13 mai. 2026.

PALACIOS, M. Fake news e a emergência das agências de checagem: terceirização da credibilidade jornalística? In: MARTINS, M. L.; MACEDO, I. (Eds.). **Políticas da língua, da comunicação e da cultura no espaço lusófono**. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus, 2019.

PASSARELLI, B. M. **Desinformação e democracia**: interferências na Justiça Eleitoral na era da internet. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

PENTEADO, C. L. C. et al. Populismo, desinformação e Covid-19: comunicação de Jair Bolsonaro no Twitter. **Media & Jornalismo**, , v. 22, n. 40, p. 239–260, 2022.

PEREIRA, G. T.; LUNARDI, F. C.; CORREIA, P. M. A. R. Direitos políticos e guerra virtual da desinformação: os novos desafios à legitimidade do processo eleitoral. **Synesis**, v. 15, n. 2, p. 16-42, 2023.

PIMENTA, C. A. A. A desinformação e os desafios para a democracia: análise das eleições municipais de 2024. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v. 14, n. 24, p. 79-93, 2025.

PLATÃO. **Apologia de Sócrates** – Críton. Tradução de Carlos Alberto Nunes. 4ª ed. Guamá: EdUFPA, 2023.

PLATÃO. **Fédon**. Tradução de Carlos Alberto Nunes. 3ª ed. Guamá: EdUFPA, 2011.

PROJETO COMPROVA. **Projeto Comprova**. 2026. Disponível em: https://projetocomprova.com.br/. Acesso em: 13 mai. 2026.

RAWLS, J. The idea of an overlapping consensus. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 7, n. 1, p. 1-25, 1987.

REUTERS. **Reuters Fact Check**. 2026. Disponível em: https://www.reuters.com/fact-check/. Acesso em: 13 mai. 2026.

RODRIGUES, T. C. M.; BONONE, L. M.; MIELLI, R. Desinformação e crise da democracia no

Brasil: é possível regular fake news? **Confluências**, Niterói, v. 22, n.3, p. 30-52, 2021.

ROUSSEAU, J. J. **Emílio ou Da educação**. Tradução de Thomaz Kawauche. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

RUBIO, R.; MONTEIRO, V. A. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, p. 1-18, 2024.

SANTOS, J. C. S.; SANTOS, V. M. R.; LAVIGNE, F. C. Desinformação, pós-verdade e comportamento humano: discussões plausíveis. **BIBLOS – Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, Rio Grande, v. 34, n. 2, 2020.

SENADO FEDERAL. **Senado Verifica**. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/verifica. Acesso em: 15 mai. 2026.

SILVA JÚNIOR, J. P.; SILVA, F. V. Enfrentando as fake news: memes como prática educativa na checagem de fatos. **Percursos Linguísticos,** Vitória (ES), v. 10, n. 24, p. 167-184, 2020.

SOUSA, A. M.; ROSA, L. P. Fake news na ciência: contribuição teórica para o universo conceitual da informação, desinformação e hiperinformação. **Revista Scientiarum Historia**, v. 2, p. 1-9, 2019.

TAVARES, L. P.; SILVA, G. S.; OLIVEIRA, D. L. Checagem de fatos no Twitter: desinformação nas eleições do Brasil em 2022. **Animus – Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, v. 21, n. 47, p. 222-247, 2022.

TEIXEIRA, J. F.; MARTINS, A. V. Fact-checking no combate às fake news sobre a COVID-19: um estudo exploratório das agências digitais de checagem de fatos contra a desinformação da pandemia. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, SP, v. 21, n. 47, p. 63-81, 2020.

THOMÉ, A. C. T.; CARVALHO, C. S. Tecnologia e inovação na Administração Pública: desafios e oportunidades. In: LOPES, A. E. M. P.; CASTRO, A. C.. **Administração Pública**: teorias e fundamentos em pesquisa. v. 1. São Paulo: Científica Digital, 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. Portaria n.º 153, de 30 de março de 2022. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação e regulamenta a Central de Combate à Desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná, denominada "Gralha Confere". **DJe do TRE-PR**, Curitiba, PR, n. 67, p. 2-3, 2022. Disponível em: https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/Abr/5/diario-da-justica-eletronico-tres-destaques/portaria-no-153-2022-institui-o-programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformacao-e-regulamenta-a. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. Portaria n.º 128, de 2 de abril de 2024. Cria o Núcleo Interinstitucional de Apoio e Aprimoramento da Central de Combate à Desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná – Gralha Confere, para as Eleições Municipais de 2024. **DJe do TRE-PR**, Curitiba, PR, n. 64, p. 2-4, 2024a. Disponível em: https://www.tre-pr.jus.br/legislacao/compilada/portarias-da-presidencia-tre-pr/2024/portaria-ndeg-128-de-02-de-abril-de-2024. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. **Recebeu alguma fake news? O Gralha Confere!** 2024b. Disponível em: https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/recebeu-alguma-fake-news-o-gralha-confere. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. **Gralha Confere – Playlist de vídeos**. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLgDBodqbt8c0rpzEOA-AOy2ZkyhTq4vlX. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. **Gralha Confere**. 2026a. Disponível em: https://www.tre-pr.jus.br/institucional/gralha-confere. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. **Teste seu conhecimento sobre eleições no aplicativo Fake ou News**. 2026b. Disponível em: https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Marco/teste-seu-conhecimento-sobre-eleicoes-no-aplicativo-fake-ou-news. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Justiça Federal participa de projeto de checagem de informações sobre processo eleitoral**. 2020. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=19588. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE lança coalizão de checagem de informações para as Eleições 2020**. 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/tse-lanca-coalizao-de-checagem-de-informacoes-para-as-eleicoes-2020. Acesso em: 14 mai. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Veja as novidades nos acordos de parceria do TSE com as plataformas digitais**. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Fevereiro/veja-as-novidades-nos-acordos-de-parceria-do-tse-com-as-plataformas-digitais. Acesso em: 14 mai. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Pardal – Denúncias eleitorais**. 2026a. Disponível em: https://pardal.tse.jus.br/pardal-web/. Acesso em: 15 mai. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral – SIADE**. 2026b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/sistema-de-alertas. Acesso em: 15 mai. 2026.

UOL. **UOL Confere**. 2026. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/confere/. Acesso em: 13 mai. 2026.

VIGNOLI, R. G.; RABELLO, R.; ALMEIDA, C. C. Informação, misinformação, desinformação e movimentos antivacina: materialidade de enunciados em regimes de informação. **Encontros Bibli**, Florianópolis, v. 26, p. 01-31, 2021.

PROVA DIGITAL E CADEIA DE CUSTÓDIA NA JUSTIÇA ELEITORAL: COMENTÁRIO AO ARE 1.343.875/RJ (STF) EM DIÁLOGO COM O RESPEL Nº 0600941-38/SE (TSE) E COM A TEORIA DOS PRECEDENTES JUDICIAIS

GUSTAVO SCHWARTZ
FREDERICO MATOS DE OLIVEIRA

Sobre o autor:

Gustavo Schwartz: Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ. Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da PUC-Rio. Professor da Pós-graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário Contemporâneo do CEPED/UERJ. Advogado.

Frederico Matos de Oliveira: Mestrando em Direito Constitucional pelo IDP. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Faculdade Maurício de Nassau. Integrante da Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral (ABRADEP). Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/BA (2025/2028). Advogado.

RESUMO

O artigo examina, como comentário de jurisprudência, o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 1.343.875/RJ, que reputou imprestável a prova digital copiada sem apreensão da fonte primária, sem preservação do ambiente informático e sem perícia idônea. A partir da teoria dos precedentes judiciais no CPC/2015, reconstrói-se a ratio decidendi do julgado, discute-se a dimensão constitucional da cadeia de custódia da prova digital e confronta-se o precedente com o REspEl nº 0600941-38/SE e o AgR-REspEl nº 0600943-08/SE do TSE, que reputaram lícitos áudios de WhatsApp voluntariamente compartilhados por uma das interlocutoras. Conclui-se haver distinção legítima quanto ao modo de formação da prova, mas tensão quanto ao standard de demonstração da autenticidade e da integridade do dado eletrônico, além do problema da adequada publicidade dos julgados.

Palavras-chave: Prova digital; cadeia de custódia; precedentes judiciais; publicidade dos julgados; ARE 1.343.875/RJ.

ABSTRACT

This case comment examines the precedent established by the Brazilian Supreme Court in ARE 1.343.875/RJ, which held unusable digital evidence copied without seizure of the primary source, without preservation of the computing environment and without proper forensic examination. Drawing on the theory of judicial precedents under the 2015 Brazilian Code of Civil Procedure, it reconstructs the ratio decidendi of the ruling, discusses the constitutional dimension of the chain of custody of digital evidence and contrasts the precedent with REspEl No. 0600941-38/SE and AgR-REspEl No. 0600943-08/SE of the Superior Electoral Court, which held lawful WhatsApp audio messages voluntarily shared by one of the participants. It concludes that a legitimate distinguishing exists as to how the evidence was produced, but that tension remains as to the standard of proof of the authenticity and integrity of electronic data, alongside the problem of the adequate publicity of judicial decisions.

Keywords: Digital evidence; chain of custody; judicial precedents; publicity of court rulings; ARE 1.343.875/RJ.

INTRODUÇÃO

A centralidade crescente da prova digital no processo judicial brasileiro impõe uma constatação elementar: quanto maior a dependência de arquivos eletrônicos, mensagens, planilhas, imagens e registros de sistema, maior deve ser a exigência de integridade, rastreabilidade e controle técnico sobre a formação dessa evidência. Pode-se dizer que no ambiente digital "aparência não basta". O que parece íntegro pode ter sido alterado, o que foi copiado pode ter perdido contexto e o que é apresentado em juízo pode já não corresponder, com segurança verificável, ao dado originalmente armazenado.

Esse debate ganhou especial relevo com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do ARE 1.343.875/RJ, em caso oriundo da Justiça Eleitoral, no qual se assentou que a prova digital não admite "atalhos tecnológicos". O presente trabalho toma esse julgado como objeto de comentário e o examina sob dupla perspectiva, a saber, (*i*) a da teoria dos precedentes judiciais tal como sistematizada por Dierle Nunes e André Frederico de Sena Horta, para quem a decisão somente se converte em verdadeiro precedente quando dela se pode extrair, mediante deliberação qualificada e adequada publicidade, um pressuposto decisório convincente para os casos futuros (NUNES; HORTA, 2016); e (*ii*) a da prática decisória do Tribunal Superior Eleitoral, mediante comparação com o REspEl nº 0600941-38.2020.6.25.0019/SE e o AgR-REspEl nº 0600943-08.2020.6.25.0019/SE, que enfrentaram a licitude de áudios de *WhatsApp* utilizados como prova em ação de investigação judicial eleitoral.

A escolha metodológica é deliberada. Comentar um precedente de tribunal superior não é resumir-lhe a ementa. É, antes de mais nada, reconstruir os fatos relevantes, identificar os fundamentos determinantes e verificar como a tese nele contida vem sendo aplicada, distinguida ou tensionada pelos demais órgãos jurisdicionais. Nesse sentido, a advertência de Streck e Abboud, segundo a qual "o precedente, e mais especificamente a *ratio decidendi,* não pode ser capturado e limitado por um texto, súmula etc, sob risco de deixar de ser *ratio decidendi*" (STRECK; ABBOUD, 2016), orienta todo o percurso deste estudo. Busca-se a ratio decidendi do ARE 1.343.875/RJ para além de qualquer enunciado sintético, confrontando-a com um caso concreto do TSE em que a matéria da prova digital recebeu tratamento distinto.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 reconstrói o caso e a *ratio decidendi* do ARE 1.343.875/RJ. A seção 3 apresenta o marco teórico dos precedentes judiciais e da sua adequada divulgação. A seção 4, por sua vez, examina a dimensão constitucional da cadeia de custódia da prova digital no processo eleitoral. A seção 5, enfim, desenvolve a análise comparativa com os julgados do TSE, identificando convergências, distinções e tensões.

1 O PRECEDENTE COMENTADO: O ARE 1.343.875/RJ E A RECUSA AOS "ATALHOS TECNOLÓGICOS"

1.1 OS FATOS: O PROGRAMA "CHEQUE CIDADÃO" E A OPERAÇÃO CHEQUINHO

O caso subjacente ao ARE 1.343.875/RJ nasceu de um programa municipal de transferência de renda conhecido como "Cheque Cidadão", aplicado no Município de Campos dos Goytacazes/RJ e destinado a famílias em situação de vulnerabilidade, com perfil cadastral definido pela assistência social (inscrição no CadÚnico e renda familiar de até meio salário mínimo, segundo atualização de 2014). O benefício, de caráter temporário, era creditado em cartão utilizável para compra de gêneros alimentícios em estabelecimentos credenciados, sob gestão da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social.

No plano jurídico-eleitoral, o programa tornou-se peça central das investigações conhecidas como Operação Chequinho, diante de acusações de uso indevido do benefício para

captação de votos nas eleições de 2016. Segundo a instância inicial, o caso envolveu o desvirtuamento do programa social, com inclusão massiva e fraudulenta de beneficiários. Entre os elementos de prova, destacou-se uma lista digital que indicaria a distribuição de benefícios por candidatos e zonas de influência, extraída por oficiais de justiça diretamente de computador da Secretaria Municipal, mediante cópia em *pen drives*, sem apreensão do equipamento de origem e sem preservação do ambiente informático para exame posterior, circunstâncias que, ainda assim, foram valoradas pelo juízo de primeiro grau e pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

1.2 A *RATIO DECIDENDI*: SEM FONTE PRIMÁRIA, SEM PERÍCIA E SEM CADEIA DE CUSTÓDIA DEMONSTRÁVEL, A PROVA DIGITAL É IMPRESTÁVEL

No Supremo Tribunal Federal prevaleceu o entendimento de que tais condições romperam a cadeia de custódia, na medida em que a fonte primária não foi apreendida nem periciada, o que impediu assegurar, com o grau de certeza exigido, a autenticidade e a idoneidade dos dados eletrônicos e inviabilizou a contraprova pela defesa. A Corte sublinhou que não bastava afirmar que os arquivos haviam sido copiados corretamente. Era indispensável demonstrar, por registros objetivos, quem coletou, quando coletou, como o fez, onde o material ficou armazenado e quem teve acesso à evidência ao longo do tempo.

Extraindo-se do julgado seus fundamentos determinantes, tarefa que a teoria dos precedentes impõe como condição de seu uso legítimo, pode-se identificar a *ratio decidendi* nos seguintes termos: a prova digital que serve de suporte a pronunciamentos sancionatórios severos deve observar a mesma lógica de controle exigida para outros vestígios relevantes, isto é, preservação da fonte, possibilidade de perícia, rastreabilidade do percurso e documentação formal da coleta à apresentação em juízo. Ausentes tais pressupostos, o material eletrônico não sustenta, por si, a condenação, a cassação ou a restrição de direitos políticos.

Este ponto merece ênfase. O problema identificado pelo STF não estava apenas no conteúdo da prova, mas no modo como ela foi formada. O precedente é eloquente porque demonstra que, no universo eletrônico, o dado não pode ser dissociado de sua trajetória técnica. Sem fonte primária, sem perícia e sem documentação do percurso da evidência, o que resta é uma informação sem lastro verificável

2 PRECEDENTES JUDICIAIS, *RATIO DECIDENDI* E ADEQUADA PUBLICIDADE: O MARCO TEÓRICO

2.1 O MODELO DELIBERATIVO DE FORMAÇÃO E APLICAÇÃO DE PRECEDENTES NO CPC/2015

O processo constitucionalizado, pressuposto da compreensão de qualquer atividade de aplicação de direitos, prima pelo respeito a três dimensões. São elas, (*i*) a participação efetiva de todos os sujeitos envolvidos; (*ii*) o diálogo genuíno entre eles; e (*iii*) o controle de suas atividades, de modo a proporcionar *accountability* (NUNES; HORTA, 2016, p. 77). É dentro desse pressuposto que o CPC/2015 erigiu, como um de seus pilares, um modelo deliberativo de formação e aplicação de precedentes, sem o qual não seria possível a construção de uma jurisprudência coerente, íntegra e estável (art. 926 do CPC).

Nunes e Horta advertem, contudo, que uma decisão não se torna verdadeiro precedente somente porque a lei lhe atribuiu essa alcunha (art. 927 do CPC) ou porque resulta de determinado procedimento. A metodologia legislada deve somar-se a um conteúdo decisório que atenda ao perfil deliberativo, permitindo extrair do julgado um pressuposto decisório convincente para demandas futuras, "inclusive com extração de fundamentos determinan-

tes na parte majoritária, sob pena de reduzirmos o que o CPC/2015 criou a um modelo metodológico de criação de padrões decisórios que devam ser mecanicamente reproduzidos nos casos repetitivos" (NUNES; HORTA, 2016, p. 79).

Os autores registram, ainda, a deturpação recorrente do uso dos precedentes no Brasil, marcada pela citação descontextualizada de ementas. Em crítica incorporada ao texto, aponta-se ser prática corrente "a mera menção de ementas de acórdãos, utilizados como pautas gerais nas decisões", fenômeno retroalimentado por uma "indústria de manuais jurídicos" que colacionam ementários (STRECK; ABBOUD, 2014 apud NUNES; HORTA, 2016, p. 81-82). As ementas, lembram os autores, possuem função eminentemente catalográfica e, com recorrência, não espelham os principais fundamentos decisórios dos arestos (NUNES; HORTA, 2016, p. 97). Trata-se, na expressão de Schmitz (2016), de um (ab)uso mecanizado da ementa, cuja função é primordialmente indexadora, com evidentes repercussões hermenêuticas.

Daí a exigência metodológica que orienta este artigo: para que o ARE 1.343.875/RJ funcione como autêntico precedente em matéria de prova digital, é preciso operar com seus fundamentos determinantes e com as circunstâncias fáticas que o motivaram – exatamente como impõe o art. 926, § 2º, do CPC ao tratar da edição de súmulas –, e não com fórmulas sintéticas descoladas do caso.

2.2 A DISTINÇÃO ENTRE PRECEDENTE GENUÍNO E PROVIMENTO LEGALMENTE VINCULANTE: APORTES DO *COMMON LAW*

O A exigência de que a decisão apenas se converta em precedente quando dela se possam extrair fundamentos determinantes convincentes não é idiossincrasia do CPC/2015; reconduz-se ao próprio modo de operar do stare decisis no common law, cuja compreensão adequada é pressuposto de qualquer transplante responsável do instituto. Como demonstram Lunelli e Abboud, o precedente anglo-saxão possui caráter eminentemente hermenêutico. A regra jurídica nele contida jamais é entregue de forma abstrata e pré-pronta, mas há de ser extraída, caso a caso, a partir dos fatos relevantes e das razões determinantes que justificaram a solução do julgado (LUNELLI; ABBOUD, 2023, p. 257-258). Não há, por isso, aplicação mecânica ou subsuntiva de precedentes, dependendo sua força conformadora do estudo das razões fáticas e jurídicas que foram decisivas no caso anterior.

Dois traços dessa tradição interessam de perto a este comentário. O primeiro é o de que a *ratio decidendi* não é proclamada pelo tribunal que profere a decisão, mas construída pelos julgadores futuros que a aplicam. A regra do precedente, na síntese de Cappalli, "**is not given but is taken**" (LUNELLI; ABBOUD, 2023, p. 265-266). O segundo é a razão que sustenta essa repartição de competências — a separação de poderes.

Courts do not write laws, de modo que atribuir à corte prolatora o poder de fixar, em abstrato e para o futuro, o conteúdo vinculante de sua decisão equivaleria a convertê-la em legislador positivo (LUNELLI; ABBOUD, 2023, p. 269). Daí a advertência, colhida em Marinoni, de que o trabalho com precedentes se assemelha ao do pintor, que vai conformando a obra ao longo do tempo, e não ao do fotógrafo, que congela a imagem no instante do disparo (LUNELLI; ABBOUD, 2023, p. 268).

É justamente esse caráter hermenêutico e dinâmico que se perde quando se tomam por precedentes as chamadas teses semanticamente congeladas — súmulas, enunciados e teses de julgamentos repetitivos manejados como entes abstratos e autônomos, desligados dos fatos e argumentos que lhes deram origem. Advertem os autores:

> Firmada uma "tese", esta é aprisionada em um verbete de semântica idêntica a Lei e passa a valer por si, descolando-se do seu passado e de suas origens. [...] longe da facticidade e das discussões dos casos que lhes deram origem, teses abstratas consolidadas em verbetes podem ter seu

> sentido deturpado ou mal compreendido; podem ser utilizadas em casos sem nenhuma pertinência com suas origens; e, ainda, ceifam a possibilidade de distinguishing ou qualquer tipo de ajuste jurisprudencial do enunciado (LUNELLI; ABBOUD, 2023, p. 271).

A distinção tem consequência direta para a análise que se segue. Os provimentos arrolados no art. 927 do CPC — súmulas, acórdãos de recursos repetitivos, incidentes de resolução de demandas repetitivas — são, na observação de Streck e Abboud, provimentos legalmente vinculantes voltados à contenção da litigiosidade repetitiva, e não precedentes no sentido genuíno do *common law*, que "não cabe na súmula" (STRECK; ABBOUD, 2016). Reconhecê-lo não enfraquece a autoridade do ARE 1.343.875/RJ; ao contrário, reforça a exigência de trabalhá-lo pela sua *ratio decidendi* — a lógica de controle da prova digital reconstruída na seção anterior —, e não por uma ementa ou enunciado que dela se pudesse abstrair.

O risco inverso, hoje agravado, é o da inflação do próprio conceito de precedente. Cueva e Nunes alertam para o fenômeno segundo o qual a generalização da indicação de "teses" nas ementas — impulsionada pela padronização decisória e pelo uso de inteligência artificial na pesquisa jurídica, apta a extrair padrões formais, mas não a qualificar juridicamente as decisões — tende a obscurecer a distinção entre precedentes dotados de força obrigatória e decisões de eficácia meramente persuasiva, funcionando como verdadeiro "cavalo de Troia" a corroer a hierarquia decisória e a coerência do sistema (CUEVA; NUNES, 2026). O ponto é decisivo para o cotejo que se fará adiante, posto que distinguir o que, no ARE 1.343.875/RJ e nos julgados do TSE, integra a ratio determinante daquilo que é mera formulação sintética constitui condição de uma aplicação legítima, e não retórica, dos precedentes.

2.3 APLICAÇÃO NÃO MECÂNICA, *DISTINGUISHING* E O PROBLEMA DA PUBLICIDADE DOS JULGADOS

A A aplicação de um padrão decisório exige a verificação discursiva de que o caso ao qual se pretende aplicá-lo é, em essência, idêntico ao que lhe deu origem, e não apenas semelhante (NUNES; HORTA, 2016, p. 89). Na realidade brasileira, tornam-se imperativas as técnicas de *distinguishing* (arts. 489, § 1º, e 1.037, §§ 9º e seguintes, do CPC), capazes de permitir uma discussão mais efetiva e democrática dos casos. O risco contrário é conhecido: "uma aplicação mecânica e rasa de decisões, sem uma análise apropriada das circunstâncias fáticas e, mais importante, de uma argumentação democraticamente adequada" (NUNES; HORTA, 2016, p. 82).

Há, ainda, uma segunda dimensão do marco teórico diretamente relevante para o cotejo jurisprudencial que se fará adiante, qual seja, a da adequada divulgação dos julgados. Quando não se divulgam bem os precedentes, corre-se o risco, aludido a partir de Duxbury, de utilização de verdadeiros "precedentes-surpresa", provenientes de situações em que o julgador "saca" do banco de dados um julgado não devidamente publicizado à comunidade jurídica para fundamentar sua decisão (NUNES; HORTA, 2016, p. 94-95). A ausência de acesso adequado ao teor dos precedentes prejudica a formulação prévia de argumentos de distinção ou de superação e compromete a formação de expectativas normativas pelos jurisdicionados, condição de confiabilidade do próprio sistema (NUNES; HORTA, 2016, p. 95-96).

Esse aporte teórico será decisivo na análise do AgR-REspEl nº 0600943-08/SE, no qual se discutiu, precisamente, a legitimidade de decisão fundada em acórdão ainda pendente de publicação.

3 A DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA CADEIA DE CUSTÓDIA DA PROVA DIGITAL NO PROCESSO ELEITORAL

A cadeia de custódia, no contexto da prova digital, deixa de ser mera formalidade operacional e assume função garantidora. É ela que documenta o ciclo de vida da evidência: onde foi encontrada, quem a coletou, de que modo foi preservada, quem teve acesso, quais intervenções foram realizadas, em que mídia foi armazenada e sob quais condições chegou ao processo. Em ambiente digital, essa trilha é ainda mais relevante, porque o dado eletrônico é replicável, volátil, facilmente manipulável e dependente de ferramentas específicas para leitura, extração e validação.

Essa exigência dialoga diretamente com os arts. 158-A a 158-F do Código de Processo Penal, que positivaram a lógica da cadeia de custódia como instrumento de preservação e rastreabilidade dos vestígios. Embora a disciplina tenha nascido no âmbito processual penal, sua racionalidade não pode ser ignorada quando a Justiça Eleitoral examina evidências digitais potencialmente determinantes para a solução do feito, pois a discussão não é meramente procedimental, mas respeitante ao próprio núcleo do devido processo legal, da ampla defesa e da confiabilidade da atividade jurisdicional.

A matéria possui, ademais, nítida dimensão constitucional. Sempre que a condenação, a cassação ou a imposição de sanções eleitorais relevantes depender de prova digital, o Estado tem o dever de demonstrar que o material foi formado e preservado segundo critérios minimamente auditáveis. Não é compatível com a presunção de inocência, com o contraditório substancial e com a exigência de persuasão racional admitir que evidências tecnicamente opacas produzam consequências gravíssimas apenas porque parecem convincentes em exame superficial. Em matéria eleitoral, especificamente, a gravidade das consequências, como a cassação de diploma, inelegibilidade, multa, anulação de votos e até responsabilização criminal, exige padrão de controle ainda mais rigoroso.

Não se trata de formalismo inútil nem de inviabilizar a instrução probatória em ações eleitorais. Em se tratando de prova digital, o método é uma garantia. Quem investiga precisa adotar protocolos adequados de preservação; quem acusa precisa demonstrar integridade com documentação suficiente; quem julga precisa compreender que o conteúdo aparente não substitui a rastreabilidade; e quem defende precisa ter acesso a elementos que viabilizem contraprova efetiva. Fora disso, corre-se o risco de converter o processo em mero espaço de circulação de narrativas tecnológicas não auditadas e com possibilidades razoáveis de manipulação.

Essa lógica de proporcionalidade encontra eco na literatura eleitoral mais recente sobre prova digital. Ao enfrentar a resposta jurídica à propaganda sintética produzida por inteligência artificial, Lopes e Lima sustentam que o *standard* probatório deve ser escalonado conforme a gravidade da medida pretendida: bastam indícios consistentes para a mera rotulagem; exige-se maior densidade — plausibilidade de manipulação, nexo eleitoral e risco concreto — para a remoção de conteúdo; e reclama-se conjunto robusto, apto a demonstrar autoria, gravidade e potencialidade, para sanções graves como a cassação. A valoração probatória, adverte a doutrina a partir de Taruffo, há de repousar em inferências racionais e controláveis, e não na impressão de artificialidade, de modo que *prints* isolados e narrativas tecnológicas não auditadas "são insuficientes para medidas intensas" (LOPES; LIMA, 2026). Transposta ao caso em exame, a diretriz confirma que a cassação de mandatos e a declaração de inelegibilidade, situadas no ponto mais severo dessa escala, não se contentam com prova digital cuja integridade seja apenas presumida.

É sob essa dupla lente no tocante a teoria dos precedentes e a função garantidora da cadeia de custódia, que se passa ao exame do caso paradigma oriundo do TSE.

4 O CONTRASTE JURISPRUDENCIAL: O CASO DOS ÁUDIOS DE *WHATSAPP* DE SÃO FRANCISCO/SE (TSE)

4.1 SÍNTESE DO CASO: RESPEL N° 0600941-38/SE E AGR-RESPEL N° 0600943-08/SE

Na origem, a Coligação Unidos por São Francisco ajuizou ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) em desfavor das candidatas eleitas aos cargos de prefeita e vice-prefeita do Município de São Francisco/SE nas eleições de 2020, além de candidatos a vereador e de duas particulares, sob a alegação de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei n° 9.504/1997) e abuso de poder econômico (art. 22 da LC n° 64/1990), narrativa embasada em áudios extraídos de diálogo travado no aplicativo *WhatsApp*, nos quais se evidenciariam a definição de benesses, a seleção dos destinatários da compra de votos e a repartição dos votos entre os investigados.

O Juízo da 19ª Zona Eleitoral de Sergipe, afastando a arguição de ilicitude da forma de obtenção dos áudios, julgou o pedido parcialmente procedente, cassando diplomas e mandatos e declarando inelegibilidades. O Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, porém, reformou a sentença. Assentou-se, naquela oportunidade, a ilicitude das provas alusivas aos áudios obtidos com quebra da legítima expectativa de privacidade, sem prévia anuência das partes ou autorização judicial e sem que tenha sido esclarecida a forma de acesso aos documentos e, aplicando a teoria dos frutos da árvore envenenada às provas derivadas, julgou improcedentes os pedidos.

No TSE, o julgamento do REspEl n° 0600941-38/SE cindiu o colegiado. Prevaleceu, por maioria, o voto divergente da Ministra Isabel Gallotti, no sentido de que (*i*) ao compartilhar mensagens, os interlocutores assumem o risco de sua posterior divulgação, afastando a expectativa de confidencialidade, e o compartilhamento voluntário implica renúncia ao sigilo da comunicação, dispensando autorização judicial para o uso como prova; e (*ii*) no caso, os áudios foram compartilhados por uma das interlocutoras com terceiros, "sem evidências de invasão telemática ao dispositivo da remetente, afigurando-se, portanto, lícita a prova". Determinou-se o retorno dos autos ao TRE/SE para novo julgamento com a consideração de todas as provas.

Essa orientação foi reafirmada no AgR-REspEl n° 0600943-08/SE, feito conexo relativo ao mesmo contexto fático, no qual o Ministro Antonio Carlos Ferreira, relator, assentou que "o compartilhamento voluntário de áudios por uma das interlocutoras retira a expectativa de privacidade, tornando a prova lícita, conforme precedente deste Tribunal Superior", e que não há inversão indevida do ônus da prova "quando se exige da parte que alega ilicitude a produção de elementos mínimos que a corroborem, como a realização de prova pericial, em consonância com o art. 373, II, do CPC".

4.2 O VOTO VENCIDO E A CADEIA DE CUSTÓDIA: A DIVERGÊNCIA INTERNA DO TSE

A riqueza do caso está, em larga medida, no voto vencido do Ministro Raul Araújo, relator originário, que dialogava frontalmente com a lógica do ARE 1.343.875/RJ. Para o relator originário, o ponto central da controvérsia residia em saber quem repassou os áudios da conversa para a terceira que os difundiu, havendo hipóteses concorrentes sobre o envio espontâneo, envio por engano ou acesso sub-reptício ao aparelho, sem prova decisiva de nenhuma delas. Diante dessa incerteza, concluía pela ilicitude da prova, "seja porque não foi feita nenhuma perícia para atestar a sua origem, autenticidade e integridade, seja porque uma das interlocutoras não consentiu com a sua divulgação".

O voto vencido chegou a invocar expressamente a categoria aqui examinada. Confira-se:

> Assim, seria fundamental realizar perícia para confirmar se os áudios não sofreram alterações ou manipulações desde a sua origem até o momento em que foram utilizados como prova. Além disso, a perícia poderia auxiliar no esclarecimento da dinâmica de como os áudios foram compartilhados e se realmente ocorreu uma divulgação voluntária por parte de Aparecida Tomaz de Aquino. Essa análise técnica poderia fornecer elementos cruciais para a compreensão da cadeia de custódia dos áudios e sua consequente validade jurídica. (BRASIL, 2025a).

Acrescentava o relator originário que, mesmo diante da desistência da prova pericial pela parte, caberia ao magistrado, como destinatário da prova e atento ao interesse público, determiná-la de ofício. A divergência vencedora, ao contrário, deslocou o ônus probatório. Aproximando o processo eleitoral sancionatório das premissas do processo penal quanto à regra de julgamento (*in dubio pro reo*), mas distribuindo o ônus subjetivo nos termos do art. 156 do CPP, entendeu que caberia àqueles que alegaram a suposta invasão do celular a prova desse fato, "de modo que a ausência de perícia não pode aproveitar os recorridos que dela expressamente desistiram".

4.3 DISTINÇÃO LEGÍTIMA OU TENSÃO COM O PRECEDENTE DO STF?

O cotejo entre o ARE 1.343.875/RJ e o caso sergipano exige, à luz do marco teórico adotado, um exercício honesto de *distinguishing*, e não a transposição mecânica de qualquer dos julgados. Há, com efeito, uma distinção fática relevante e verificável nos autos.

No precedente do STF, a prova digital foi formada por agentes estatais (oficiais de justiça) que copiaram arquivos de computador da Administração Pública para pen drives, sem apreensão da fonte primária, sem preservação do ambiente informático e sem perícia, déficit de método imputável ao próprio Estado que acusa. No caso do TSE, a prova foi formada no tráfego privado de comunicações: áudios voluntariamente gravados e enviados pelos próprios interlocutores, posteriormente encaminhados a terceiros por uma das participantes da conversa. Não se trata, aqui, de extração estatal de dados de sistema público, mas de compartilhamento privado de conteúdo comunicacional próprio e que não foi periciado.

Essa distinção autoriza, em tese, soluções diversas quanto à licitude da obtenção. A renúncia ao sigilo pelo interlocutor que compartilha a própria conversa é fundamento dogmaticamente consistente e encontra apoio na jurisprudência do STJ colacionada nos julgados do TSE, que admite como lícita a prova de conversas de *WhatsApp* "quando há precedente mandado de busca e apreensão expedido por juiz competente ou quando há autorização voluntária de interlocutor da conversa".

A tensão, contudo, permanece em plano distinto e é aqui que o precedente do STF deveria projetar sua força. Uma coisa é a licitude do meio de obtenção (questão resolvida pela renúncia ao sigilo); outra, logicamente subsequente, é a confiabilidade epistêmica do dado, isto é, sua autenticidade, sua integridade e a rastreabilidade de seu percurso até os autos.

No caso sergipano, o próprio acórdão regional registrava que a forma de acesso aos áudios jamais foi esclarecida com segurança. A prova documental disponível consistia em *prints* extraídos do celular de um usuário terceiro, transcritos em ata notarial lavrada a partir de aparelho que não pertencia a nenhuma das interlocutoras, e o percurso do arquivo passou por sucessivos encaminhamentos entre pessoas diversas antes de chegar à coligação autora. desprovida de validação técnica adequada, visto que não foram registrados metadados essenciais, tampouco gerado o código hash do arquivo original ou realizada a perícia no dispositivo de origem.

Sob a ótica do ARE 1.343.875/RJ, esse é precisamente o terreno em que "a tentação de substituir método por mera cópia ou print é grande" e em que reside o maior risco. A solução majoritária do TSE, em atribuir à defesa o ônus de provar, por perícia, a inautenticidade ou a

invasão telemática, opera uma inversão de perspectiva em relação ao *standard* fixado pelo STF, para quem é o Estado (ou quem acusa) que deve demonstrar, por registros objetivos, a trajetória íntegra da evidência. Se, no precedente da Suprema Corte, não bastava afirmar que os arquivos haviam sido copiados corretamente, é ao menos problemático que, no caso eleitoral sergipano, a autenticidade tenha sido presumida a partir da ausência de perícia cuja produção incumbiria justamente a quem sofre os efeitos da prova. Não se pode admitir, para efeitos tão severos quanto a cassação e a inelegibilidade, que a integridade da prova seja presumida por simples aparência ou por confiança abstrata em quem a apresentou.

A dogmática eleitoral da prova digital oferece critérios que tornam essa crítica ainda mais precisa. Ainda que concebidos para a inversão do ônus diante de conteúdo sintético (art. 9°-I da Resolução TSE n° 23.610/2019), os parâmetros propostos por Lopes e Lima são transponíveis, por analogia, ao problema mais amplo da prova digital de autenticidade duvidosa. A redistribuição do ônus condiciona-se à verossimilhança da alegação, a indícios técnicos mínimos, à dificuldade excessiva de prova pelo autor, à possibilidade real de produção pelo representado, à especificidade do encargo e à preservação do contraditório (LOPES; LIMA, 2026).

Transposto o parâmetro ao caso sergipano, a inversão promovida pela maioria caminha em sentido inverso, pois encarregou à defesa o ônus de provar, por perícia, a inautenticidade ou a invasão telemática de áudios cuja fonte primária jamais foi apreendida nem periciada por quem os trouxe aos autos — contexto em que os pressupostos de indício técnico mínimo e de possibilidade real de produção da prova pela parte onerada se mostram particularmente frágeis. Sem essa moldura, adverte a mesma doutrina, a redistribuição do ônus arrisca converter-se em mecanismo de intimidação processual, e não em instrumento de esclarecimento dos fatos.

Registre-se, por dever de precisão analítica, que os julgados não são frontalmente incompatíveis. O TSE não afirmou que a cadeia de custódia é dispensável na prova digital eleitoral. Resolveu, majoritariamente, uma questão de distribuição do ônus probatório quanto à alegação defensiva de adulteração e invasão telemática, em contexto no qual a tese de ilicitude veio, segundo a maioria, desacompanhada de elementos mínimos. O voto vencido, por sua vez, demonstra que a racionalidade do ARE 1.343.875/RJ está viva no interior do próprio Tribunal Superior Eleitoral, disputando o sentido da jurisprudência em formação. É exatamente essa disputa argumentativa e não a reprodução acrítica de ementas em um ou outro sentido, o que a teoria dos precedentes reclama: o esgotamento prévio da temática, a integridade da reconstrução histórico-institucional da tese e a aplicação discursiva do padrão decisório (NUNES; HORTA, 2016, p. 89).

4.4 UM DADO ADICIONAL: O PRECEDENTE PENDENTE DE PUBLICAÇÃO E O PROBLEMA DA PUBLICIDADE DOS JULGADOS

Há, no AgR-REspEl n° 0600943-08/SE, um aspecto processual que ilustra com rara precisão a segunda vertente do marco teórico deste trabalho. A decisão monocrática ali agravada deu provimento ao recurso especial com fundamento no resultado do julgamento do REspEl n° 0600941-38/SE, cujo acórdão se encontrava pendente de publicação. Os agravantes sustentaram a nulidade da decisão por fundamentação baseada em acórdão não publicado, o que impediria o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, inclusive por impossibilitar o acesso ao inteiro teor dos votos. O TSE rejeitou a alegação, assentando que "a ausência de publicação formal não anula decisão cuja motivação esteja clara e seja passível de contraditório".

A solução pragmática do Tribunal não elimina o desconforto teórico. Como visto, para Nunes e Horta a adequada publicização dos precedentes é condição de fiscalidade do sistema

e pressuposto para que as partes possam formular, previamente, argumentos de distinção ou de superação. Sem ela, o julgado opera como "precedente-surpresa" (NUNES; HORTA, 2016, p. 94-95).

Quando a parte é confrontada com um padrão decisório cujo inteiro teor não pode consultar, não conhecendo, por exemplo, os exatos limites da divergência vencedora nem as circunstâncias fáticas soberanamente delineadas, o espaço para o distinguishing consistente se reduz drasticamente, e com ele a legitimidade democrática da aplicação do padrão.

O episódio confirma, no plano empírico, a atualidade da advertência doutrinária: a construção de uma jurisprudência estável, íntegra e coerente (art. 926 do CPC) depende não apenas da qualidade deliberativa da formação do precedente, mas também da infraestrutura de sua publicização (art. 979 do CPC).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ARE 1.343.875/RJ envia mensagem clara à Justiça Eleitoral: evidência digital sem preservação da fonte primária, sem perícia idônea e sem cadeia de custódia demonstrável não deve sustentar, por si, pronunciamentos sancionatórios severos. Reconstruída a sua *ratio decidendi*, o precedente não veicula formalismo, mas uma exigência epistêmica de matriz constitucional, qual seja, a confiabilidade da jurisdição depende da confiabilidade do método probatório, e, tratando-se de prova digital, método é garantia.

O cotejo com o REspEl nº 0600941-38/SE e com o AgR-REspEl nº 0600943-08/SE do TSE demonstrou que a aplicação desse precedente reclama a disciplina metodológica preconizada pela teoria dos precedentes. Há distinção fática legítima entre a extração estatal de dados de sistema público sem preservação da fonte (hipótese do STF) e o compartilhamento voluntário de conversa própria por um dos interlocutores (hipótese do TSE), o que justifica soluções diversas quanto à licitude da obtenção. Subsiste, porém, tensão relevante quanto ao *standard* de demonstração da autenticidade e da integridade do dado eletrônico.

Nesse sentido, a atribuição à defesa do ônus de provar a adulteração, em contexto de percurso probatório não documentado tecnicamente, convive mal com a premissa do STF de que a integridade da prova digital não se presume pela aparência. O voto vencido do relator originário, ao reivindicar a perícia como instrumento de compreensão da cadeia de custódia dos áudios, evidencia que essa disputa de sentido permanece aberta no âmbito do próprio TSE.

Por fim, o episódio da aplicação de precedente ainda pendente de publicação confirmou, no plano empírico, a advertência de Nunes e Horta sobre os riscos dos precedentes-surpresa e sobre a centralidade da adequada divulgação dos julgados para a fiscalidade do sistema e para o exercício do contraditório como garantia de influência. A maturidade institucional do processo eleitoral digitalizado passa, assim, por dupla exigência convergente, quais sejam, (*i*) a rastreabilidade da prova e (*ii*) a publicidade do precedente. Sem rastreabilidade, não há confiabilidade probatória, ao passo que sem publicidade adequada, não há aplicação legítima de precedentes. Em ambos os casos, o que está em jogo é o mesmo bem constitucional: a confiança racional e controlável na atividade jurisdicional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Arts. 158-A a 158-F, incluídos pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

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

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.343.875/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, n. 183, Brasília, DF, 14 set. 2022. Divulgação em: 13 set. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600943-08.2020.6.25.0019, São Francisco/SE**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Brasília, DF: TSE, sessão virtual de 20 a 27 jun. 2025. 2025a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600941-38.2020.6.25.0019, São Francisco/SE**. Relator originário: Min. Raul Araújo. Redatora para o acórdão: Min. Isabel Gallotti. Brasília, DF: TSE, j. 21 nov. 2024, acórdão assinado em 7 fev. 2025. 2025b.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; NUNES, Dierle. Quando tudo vira precedente: IA, teses, ementas e a erosão da hierarquia decisória. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 abr. 2026. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-abr-20/quando-tudo-vira-precedente-ia-teses-ementas-e-a-erosao-da-hierarquia-decisoria/. Acesso em: 20 jul. 2026.

LOPES, Lígia Vieira de Sá e; LIMA, Wilker Macêdo. Governança da propaganda eleitoral sintética: inteligência artificial, prova digital e protocolos nas eleições de 2026. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 70-84, 2026.

LUNELLI, Guilherme; ABBOUD, Georges. Como e porque teses semanticamente congeladas não são precedentes: aportes a partir do common law. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 17, v. 24, n. 3, p. 252-276, set./dez. 2023.

NUNES, Dierle; HORTA, André Frederico de Sena. Os precedentes judiciais e a sua adequada divulgação: em busca da correta compreensão da publicidade de julgados no CPC/2015. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, v. 82, n. 3, p. 77-100, jul./set. 2016.

SCHMITZ, Leonard Ziesemer. Ementa. Função indexadora. (Ab)uso mecanizado. Problema hermenêutico. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NUNES, Dierle; MENDES, Aluisio (coord.). **Direito jurisprudencial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 3.

STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. **O que é isto — o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. O que é isto — o sistema (sic) de precedentes no CPC? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 ago. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/senso-incomum-isto-sistema-sic-precedentes-cpc/. Acesso em: 18 jul. 2026.

Revista Justiça Eleitoral em Debate - v. 17. n. 2
Segundo semestre de 2026

EJE-RJ TRE-RJ