

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de  
direito eleitoral e  
ciência política

v.12 n. 1 2023  
tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr  
npspb/ppgcp/unicentro-pr





ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política



Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.  
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;  
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –  
v.12 n.1. (2023) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2023.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

Título anterior: Paraná Eleitoral n.1 (1986) n.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política

I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do. II. Escola Judiciária  
Eleitoral do Paraná III. Núcleo de Pesquisa Sociologia Política  
Brasileira - UFPR

CDD 342.2805

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito Eleitoral, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

#### TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção de Aprimoramento Eleitoral, Memória Institucional e Biblioteca

#### UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

#### UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

#### Presidente do TRE-PR e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Wellington Emanuel Coimbra de Moura

#### Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Fernando Wolff Bodziak

#### Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Thiago Paiva dos Santos

#### Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Bacharel Jillian Roberto Servat

#### Direção Geral:

Valcir Mombach

#### Editores:

*Editora chefe:* Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –

Ciência Política (EJE/PR, UNINTER)

*Editor honorário:* Bacharel Fernando José dos Santos –

Direito (TRE/PR)

*Editor associado:* Professor Doutor Adriano Codato –

Ciência Política (UFPR)

*Editor associado:* Professora Doutora Marcia da Silva –

Geografia Política (UNICENTRO)

#### Editores executivos:

##### *Direito Eleitoral*

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisino)

##### *Ciência Política*

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

##### *Geografia Política*

Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-EJE/PR)

#### Conselho Editorial

##### *Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (Uninter)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

##### *Direito Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clémerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma

de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de

Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica

de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Yuri Barbosa Soares da Silva

#### Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: a partir de imagem de Dionisio Del Santo coleção particular.

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Fabiana Peixoto Mendes

Revisão: Lilian Castilho

Tiragem desta edição: 300 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito.

As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Aprimoramento Eleitoral, Memória Institucional e Biblioteca

<https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros>

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3072-4876, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

A liberdade de expressão e os efeitos das notícias falsas no processo eleitoral	01-21	<i>Hérica Goulart Dantas</i>
O direito a liberdade de expressão e os limites relacionados à honra e privacidade na internet	22-51	<i>Celma Conceição Pereira da Silva, Rogério Carlos Born</i>
Prestação de contas partidárias como instrumento para o controle social e transparência: uma análise a partir dos normativos legais específicos	52-70	<i>Marcos Rek</i>
O debate sobre as candidaturas independentes na perspectiva de movimentos sociais e acadêmicos brasileiros	71-105	<i>Thiago Coelho Sacchetto</i>
PL das fake news: análise da tramitação do regramento de combate à desinformação no Brasil	106-131	<i>Luiz Alberto de Farias, Marcelo Simões Damasceno e Renata Elias Juliotti</i>
O processo de erosão da democracia pelo mundo	132-149	<i>Andrea Rolim de Moura, Dorival Assi Junior e Mary Natsue Ogawa</i>

# A liberdade de expressão e os efeitos das notícias falsas no Processo Eleitoral

**Hérica Goulart Dantas**

## Resumo

O presente artigo trará uma análise acerca do fenômeno das Fake News Notícias falsas e sua influência no Processo Eleitoral. O termo Fake News criou força nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, se tornou corriqueiro e hoje é frequentemente utilizado pelas pessoas em geral, para se referir a notícias enganosas. Posteriormente, em 2018, nas eleições presidenciais brasileiras, que teve como candidato eleito, Jair Messias Bolsonaro, pode-se observar uma grande disseminação de informações inverídicas, a fim de propositadamente influenciar nos resultados políticos. Em meio ao fácil acesso à informação e a *internet*, muitos se sentem à vontade para propagar em suas redes sociais notícias e informações sem fontes verdadeiras, trazendo como fundamento o direito à Liberdade de Expressão. Diante de tal feito, o uso desenfreado de notícias falsas acarreta sérios danos à democracia. A justificativa deste trabalho se dá pela utilização acentuada das Fake News nas eleições brasileiras de 2018. Políticos se valeram de notícias falsas para exaltar suas qualidades e dar ênfase às fraquezas de políticos adversários. Com a facilidade de propagar informações, fica a cada momento mais fácil influenciar pessoas, mudar seus pensamentos e dar destaque a suas crenças. Diante de tais fatos, cabe à Justiça Eleitoral combater a disseminação de notícias falsas, algo não tão simples, pois há uma linha tênue entre a divulgação de notícias falsas e a Liberdade de Expressão. A metodologia adotada é a pesquisa explicativa. Para a realização do artigo a pesquisa bibliográfica foi realizada pelo método hipotético-dedutivo, que consiste na construção de hipóteses e terá como fontes de conteúdo pesquisas de legislação, jurisprudências e doutrinas constitucionais e eleitorais.

**Palavras-chaves:** Fake News. Eleições presidenciais. Liberdade de expressão

---

## Sobre os autores

Advogada e pós-graduanda em direito imobiliário. E-mail hericagoulartadv@outlook.com

**Abstract**

This article will provide an analysis of the Fake News phenomenon and its influence on the Electoral Process. The term Fake News gained momentum in the 2016 United States presidential election, became commonplace and is now commonly used by people in general, to refer to misleading news. Subsequently, in 2018, in the Brazilian presidential elections, whose elected candidate, Jair Messias Bolsonaro, one can observe a great dissemination of untrue information, in order to purposefully influence the political results. In the midst of easy access to information and the internet, many feel free to spread news and information on their social networks without real sources, based on the right to freedom of expression. In the face of such a feat, the rampant use of false news does serious damage to Democracy. The justification for this work is given by the accentuated use of Fake News in the Brazilian elections of 2018. Politicians used false news to exalt their qualities and emphasize the weaknesses of opposing politicians. With the ease of spreading information, it becomes easier and easier to influence people, change their thoughts and highlight their beliefs. In view of these facts, it is up to the Electoral Justice to combat the spread of false news, something not so simple, as it is a fine line between the dissemination of false news and freedom of expression. The adopted methodology is explanatory research. For the accomplishment of the article, the bibliographic research was carried through by the hypothetical-deductive method, that consists of the construction of hypotheses and will have as sources of content researches of legislation, jurisprudence and constitutional and electoral doctrines.

**Keywords:** Fake news. Presidential elections. Freedom of expression.

Artigo recebido em 3 de junho de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 28 de junho de 2022.

**Introdução**

O artigo trará um breve estudo acerca do fenômeno das Fake News no processo eleitoral e sua interação com o direito fundamental à liberdade de expressão. Levar-se-á em consideração a última eleição presidencial que ocorreu no Brasil 2018, a qual foi manchada por notícias falsas beneficiando candidatos, que se valeiram de meios ilícitos de propaganda para proveitos políticos.

Em meio a facilidade de comunicação nos dias atuais, por meio de redes sociais, a disseminação de notícias falsas se torna ainda mais fácil, e pode desencadear um grave desequilíbrio no pleito eleitoral, trazendo consigo mudanças nos resultados.

O problema das notícias falsas é que elas possuem o poder de nutrir a desinformação, alterar a verdade e distorcer a realidade. Como consequência altera a percepção dos eleitores fazendo com que suas opiniões sejam comprometidas, e possuem também o poder de desestabilizar o Estado Democrático de Direito.

Em paralelo segue o direito fundamental à liberdade de expressão, inerente ao ser humano. Todo cidadão possui o direito de manifestar suas ideias, vontades e crenças, sem correr o risco de ser censurado. Entretanto, se a informação for prejudicial a outrem, o Poder Judiciário poderá intervir, e tomar as medidas necessárias para que o dano cesse.

Fica a cargo da Justiça Eleitoral em conjunto com toda a sociedade combater a disseminação das notícias falsas. O Tribunal Superior Eleitoral realiza campanha para conscientizar os cidadãos da importância de estarem atentos e se manterem atualizados, para, deste modo, discernir quando uma notícia não é verdadeira.

Diante do exposto, é possível concluir que a melhor forma de combater as *Fake News* não é remover notícias falsas por meio da tecnologia, mas sim, por meio da informação. Entretanto, se a tecnologia for utilizada da maneira correta pode vir a ser uma grande aliada e levar informação correta aos cidadãos, pois, quanto maior for a exposição dos cidadãos a informações de qualidade, menor será o efeito da disseminação de notícias falsas, pois todos estarão cientes da importância de repassar apenas informações verdadeiras, para evitar danos na esfera eleitoral, e também resguardar a democracia.

Para uma melhor compreensão, o artigo será dividido em cinco tópicos. O primeiro tópico trará uma breve análise sobre a definição dos termos *Fake News* e a garantia constitucional da Liberdade de Expressão. Em seguida, será tratado o histórico da liberdade de expressão no Brasil e como ela foi se moldando ao longo dos anos, até 1988. O terceiro tópico tratará do impacto do princípio fundamental à Liberdade de Expressão na democracia. No quarto tópico será explanada a importância das eleições no regime democrático. O quinto e último tópico tratará das medidas tomadas pela Justiça Eleitoral no combate às *Fake News*, e se compromete o direito fundamental à Liberdade de Expressão.

Este trabalho tem como objetivo analisar o fenômeno das notícias falsas, como elas se propagam, como são prejudiciais para a

sociedade, sobretudo quando está em contato com o processo eleitoral e, especificamente, como a Justiça Eleitoral se posiciona para combatê-las.

A metodologia utilizada na realização do artigo é a pesquisa explicativa. A pesquisa bibliográfica foi realizada pelo método hipotético-dedutivo que consiste na construção de hipóteses e terá, como fontes de conteúdo, pesquisas de legislação, jurisprudências e doutrinas constitucionais e eleitorais.

### **Conceito de fake news e liberdade de expressão**

O termo *Fake News*, apesar de vastamente usado, não foi ainda formalmente agregado à lista de palavras da língua portuguesa, tratando-se, deste modo, de uma palavra unicamente estrangeira usada para designar uma notícia ou informação falsa.

A liberdade de expressão é o direito que toda pessoa possui em manifestar suas opiniões sem correr o risco de represálias, de modo que suas opiniões ou informações sejam recebidas por diversos meios de modo independente e sem censura.

SANTIAGO (2015, meio eletrônico), conceitua liberdade de expressão:

Recebe o nome de liberdade de expressão a garantia assegurada a qualquer indivíduo de se manifestar, buscar e receber ideias e informações de todos os tipos, com ou sem a intervenção de terceiros, por meio de linguagens oral, escrita, artística ou qualquer outro meio de comunicação. O princípio da liberdade de expressão deve ser protegido pela constituição de uma democracia, impedindo os ramos legislativo e executivo o governo de impor a censura.

A Constituição da República do Brasil garante a liberdade de expressão quando expressa que

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1948, na ocasião composta por 58 Estados-membros, entre eles o Brasil. Considera que à liberdade de expressão é peça fundamental do regime democrático quando dispõe:

Artigo 19º Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.<sup>2</sup>

Desta forma, o fato é que a liberdade de expressão é inerente ao ser humano, e se trata de algo imprescindível para convivência em sociedade. Se o direito de expressão for tolhido, o indivíduo sequer poderá contestar as normas a ele impostas, justificar a forma em que vive e com quais pessoas se relaciona. Sendo assim, a liberdade de expressão trata de como as pessoas se comunicam, quais informações e opiniões emitem e também recebem. É por meio da liberdade de expressão que se dá a realização de debates e até mesmo o poder de convencimento sobre as ideias.

### **Histórico da liberdade de expressão no Brasil e a constituição de 1988**

A Constituição de 1824 aplicou a liberdade de expressão e de imprensa e vedou a censura. No entanto, não foi eficaz, pois a censura em geral continuou ocorrendo.

Conforme o artigo 179, a, IV:

---

2. GOIÁS. MINISTÉRIO PÚBLICO. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf). Acesso em: 20 mai. 2021.

Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que cometerem no exercício deste Direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar.

Com a Constituição de 1891 surge a independência dos três poderes. A influência norte-americana era muito forte e o Estado ficou conhecido como “Estados Unidos do Brasil”, tendo em vista o sucesso do regime republicano vigorante nos Estados Unidos da América desde a independência. (PINHO, 2014. p. 195) Bastos (2002, p. 173) ensina que:

Com a Constituição Federal de 1891, o Brasil implanta, de forma definitiva, tanto a Federação quanto a República. Por esta última, obviam-se as desigualdades oriundas da hereditariedade, as distinções jurídicas quanto ao status das pessoas, as autoridades tornam-se representativas do povo e investidas de mandato por prazo certo.

Bonavides (1991, p. 250-251) leciona que confirmava também o sistema federativo já decretado pela ditadura de 15 de novembro de 1889, ao mesmo passo que introduziu tacitamente a forma presencial de governo”. A partir de então surge o direito de que cidadãos alfabetizados do sexo masculino e maiores de 21 anos, votem para eleger Presidente da República, Vice-Presidente, Senadores e Deputados.

Na Constituição de 1934, embora mantida a garantia de liberdade de expressão e a vedação do anonimato, os espetáculos e diversões públicas mantinham-se censurados. A censura era realizada pelo Departamento da Censura Federal, do Ministério da Justiça. O artigo 113, 9, garante que:

Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É seguro o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de

guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social.

Na Constituição de 1937 se manteve a liberdade de expressão. Foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que passou a exercer a censura dos meios de comunicação. Em consonância com o artigo 122, 15:

Todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. (Vide Decreto nº 10.358, de 1942) A lei pode prescrever: a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação; b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude; c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado. A imprensa reger-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios: a) a imprensa exerce uma função de caráter público; b) nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei; c) é assegurado a todo cidadão o direito de fazer inserir gratuitamente nos jornais que o informarem ou injuriarem, resposta, defesa ou retificação; d) é proibido o anonimato; e) a responsabilidade se tornará efetiva por pena de prisão contra o diretor responsável e pena pecuniária aplicada à empresa; f) as máquinas, caracteres e outros objetos tipográficos utilizados na impressão do jornal constituem garantia do pagamento da multa, reparação ou indenização, e das despesas com o processo nas condenações pronunciadas por delito de imprensa, excluídos os privilégios eventuais derivados do contrato de trabalho da empresa jornalística com os seus empregados. A garantia poderá ser substituída por uma caução depositada no princípio de cada ano e arbitrada pela autoridade competente, de acordo com a natureza, a importância e a circulação do jornal; g) não podem ser proprietários de empresas jornalísticas as sociedades por ações ao portador e os estrangeiros, vedado tanto a estes como às pessoas jurídicas participar de tais empresas como acionistas. A direção dos jornais, bem como a sua orientação intelectual, política e administrativa, só poderá ser exercida por brasileiros natos;

A Constituição de 1946, no artigo 141, § 5º consagrou mais uma vez a liberdade de expressão e proibiu a censura, “salvo quanto a

espetáculos e diversões públicas”. Essa Constituição vedou, ainda, o anonimato e proibiu a “propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe”.

A Constituição de 1967 sustentou a liberdade de expressão e proibiu a censura, exceto em casos de espetáculos e diversões públicas. O golpe militar de 1964 demoveu a proteção das liberdades públicas, tornando corriqueira a perseguição a quem fosse contrário ao regime vigente.

Conforme o artigo 150, § 8º:

É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

A Constituição de 1967 manteve os mesmos moldes da Constituição de 1946, com a intensidade do regime militar houve a edição do Ato Institucional 5, o que concedia poderes ao Presidente da República para restringir o direito de manifestação de seus opositores. A censura estava instaurada nos meios de comunicação. Órgãos foram criados para realizar o controle precedente das informações que viriam a ser divulgadas. Alguns dos órgãos criados foram: Serviço Nacional de Informações (SNI) e o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS).

Com a vigência do Ato Institucional 5 (AI-5) em 1969, todas as informações deveriam ser encaminhadas para os órgãos responsáveis pelas fiscalizações, antes de serem publicados. Materiais como livros e filmes foram censurados. Informações que se mantinham contra o regime ditatorial eram censuradas, pois era a forma de controle dos militares que sufocando qualquer oposição, se mantinham no poder.

Em 1985 ocorreu a eleição indireta para Presidente da República que elegeu um civil (Tancredo Neves que faleceu, assumindo o Vice-presidente José Sarney), e pôs fim à ditadura, dando início ao processo de redemocratização do País e originou a promulgação da

Constituição de 1988, atualmente em vigor, no artigo 5º, IX, integrou a liberdade de expressão aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos enunciando que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”

Com o passar do tempo, e com o avanço tecnológico, ficou cada vez mais simples e fácil emitir opiniões, principalmente por meio de diversas ferramentas de comunicação, como *WhatsApp*, *Facebook*, *Instagram*, *Messenger*, *Twitter*, entre outros. Com tais ferramentas as informações se espalham em questão de segundos, e possibilitam um grande alcance. A liberdade de expressão é válida em qualquer forma, não apenas no mundo virtual, entretanto, nesse ambiente virtual as informações possuem maior repercussão.

## **Democracia e liberdade de expressão**

A liberdade de expressão está diretamente ligada à democracia. É por meio da comunicação, liberdade de discussão e atuação política que se dá a participação dos cidadãos na sociedade.

PUDDEPHATT (2016) define que existem três motivos básicos pelos quais a liberdade de expressão é encarada como algo necessário para a vida em sociedade:

Em primeiro lugar, é essencial para a nossa integridade como seres humanos que nós possamos nos expressar. É uma necessidade humana que tenhamos nossa própria identidade e realizemos nossas próprias capacidades. O que nos distingue como humanos é o fato de que vivenciamos nossa identidade no ato da comunicação. Em segundo lugar, a liberdade de expressão é a base de outros direitos e liberdades. Sem a liberdade de expressão, não seria possível organizar, informar, alertar e mobilizar-se em defesa dos direitos humanos e da democracia. Os partidos políticos e as legislaturas não podem funcionar de modo apropriado sem que as pessoas tenham a capacidade de se comunicar de modo livre entre si. Ademais, o direito individual à liberdade de expressão perde o seu sentido se não puder ser exercido em público, o que requer meios de comunicação independentes capazes de oferecer uma plataforma pública para o intercâmbio de visões. Em terceiro lugar, como Amartya Sen argumenta de modo persuasivo, a liberdade de expressão é uma pré-condição para o desenvolvimento

social e econômico. Comunicações transparentes e abertas são necessárias para assegurar o desenvolvimento econômico e social que beneficia a todos.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconhece a liberdade de expressão como amparo à democracia e enaltece que é preciso que haja uma livre circulação de fatos, opiniões e ideias para que cada um possa participar esclarecidamente do debate público”<sup>3</sup>.

Para o ministro Marco Aurélio<sup>4</sup>:

A democracia compreende simplesmente a possibilidade de ir a público e emitir opiniões sobre os mais diversos assuntos concernentes à vida em sociedade. Embora a versão da democracia de hoje não seja idêntica à adotada pelos gregos, citada por Constant, o cerne do que se entende por governo democrático encontra-se, ao menos parcialmente, contido nessa ideia de possibilidade de participação pública. E o veículo básico para o exercício desse direito é a prerrogativa de emitir opiniões livremente.

Não há hierarquia entre os direitos fundamentais. De acordo com SAMPAIO (2002, p. 93), os direitos fundamentais possuem a qualidade da “supraconstitucionalidade”, ou seja, são superiores às outras normas jurídicas. Mas não são superiores uns aos outros. Entretanto, em alguns momentos pode haver colisão entre os direitos fundamentais e MORAIS (2003, p. 61) diz que: “os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna (princípio da relatividade)”.

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

- 
3. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade 4.815. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Voto do ministro Luís Roberto Barroso. Diário da Justiça da União, 1º fev. 2016.
  4. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 187, Relator: ministro Celso de Mello. Voto do Ministro Marco Aurélio. Diário da Justiça da União, 15 jun. 2011.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação de obrigação de fazer c.c. indenização por danos morais. Pretensão de antecipação de tutela para determinar a remoção de postagens em rede social. Liberdade de expressão ‘versus’ direitos da personalidade e respeito à democracia mediante a realização de eleições livres (municipais). Ponderação de valores necessária. Divulgação de notícias falsas sobre candidato a Prefeito Municipal em páginas do ‘Facebook’. Processo eleitoral que resultou na aprovação das contas do candidato em eleição anterior, com trânsito em julgado em maio/2020. Notícias falsas desabonadoras divulgadas no começo do corrente mês de setembro, com aparente intenção de macular a imagem do candidato na véspera do pleito eleitoral. Abuso do direito de manifestação. Suspensão das páginas dos respectivos Facebooks indicados de publicação da notícia falsa devida. Presença dos requisitos autorizadores do deferimento da antecipação de tutela (art. 300 do CPC). e desnecessidade de análise do pedido de fornecimento de dados, visto seu acolhimento em Primeiro Grau. Decisão reformada. Não acolhe, contudo, do pleito de exclusão daquelas páginas da rede social (por ser provimento irreversível – art. 300, § 3º, CPC)<sup>5</sup>

Tais colisões são resolvidas por meio do princípio da proporcionalidade e da ponderação.

MARMELSTEIN (2008, p. 385) afirma que:

O princípio da proporcionalidade não é útil apenas para verificar a validade material de atos do Poder Legislativo ou do Poder Executivo que limitem direitos fundamentais, mas também para, reflexivamente, verificar a própria legitimidade da decisão judicial, servindo, nesse ponto, como verdadeiro limite da atividade jurisdicional. O juiz, ao concretizar um direito fundamental, também deve estar ciente de que sua ordem deve ser adequada, necessária (não excessiva e suficiente) e proporcional em sentido estrito.

---

5. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento 22257578020208260000 SP 2225757-80.2020.8.26.0000, Relator: Desembargador Beretta da Silveira, 3ª Câmara de Direito Privado, Diário da Justiça de São Paulo, 22 set. 2020. Acessado em: 20 mai. 2021.

MARMELSTEIN (2008, p. 386), também faz sua contribuição sobre:

A ponderação é uma técnica de decisão empregada para solucionar conflitos normativos que envolvam valores ou opções políticas, em relação aos quais as técnicas tradicionais de hermenêutica não se mostram suficientes. É justamente o que ocorre com a colisão de normas constitucionais, pois, nesse caso, não se pode adotar nem o critério hierárquico, nem o cronológico, nem a especialidade para resolver uma antinomia de valores.

Para o emprego de tais princípios pelo Judiciário é necessária a observação do caso concreto, levando em consideração os interesses em questão a fim de solucionar uma eventual demanda de forma adequada. No combate às Fake News em período eleitoral a proporcionalidade e a ponderação são imprescindíveis, pois tais notícias falsas quando vão de encontro às crenças e paixões dos eleitores possuem o poder de alterar resultados.

## **Eleições e democracia**

O processo eleitoral pode ser apontado como o coração da democracia, sendo um ato solene de exercício da cidadania que permite a escolha de representantes da sociedade, que segundo a visão social atingirá os interesses comunitários. É por meio de votos que os cidadãos expressam suas vontades e elegem tais representantes. Nas palavras de DUVERGER (1970, p. 387) “a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres”.

Entretanto, a democracia não deve ser interpretada tão somente como fórmula política, voltada apenas para a escolha de representantes, mas também deve ser entendida como expressão do convívio social, sendo ela, social, moral, espiritual e, subsidiariamente, política. (1998, 13). Marco Túlio Cícero já citava que os fatores que levam os eleitores a se sentir motivados a dar o seu apoio eleitoral é a concessão de um favor, a criação de uma esperança e a simpatia espontânea. (CÍCERO, p. 35).

Segundo GOMES (2017, p. 600)

A eleição é a maior festa da democracia. Já se falou ser o único momento da história em que o povo é verdadeiramente livre para decidir seu destino. Nela, reluz a soberania popular, afirmando-se a cidadania em toda a sua plenitude. Sem ela, sequer se pode cogitar da existência de Estado Democrático de Direito. Demais, ninguém ignora que nos tempos atuais a escolha de mandatários pelo sufrágio universal constitui direito humano fundamental e, pois, de primeira grandeza no âmbito da ordem cultural-valorativa.

O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição garante que: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Assim, a democracia representativa possibilita que o povo manifeste sua vontade, e que detenha o poder de escolha sobre seus representantes e exerça o poder por meio deles.

### **A justiça eleitoral e o combate às *fake news***

Diante do episódio de disparos de notícias falsas, com a grande possibilidade de interferir nos resultados eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com o intuito de combater a propagação de notícias falsas, realiza campanha contra a desinformação; a campanha leva o nome “se for Fake News não transmita”, e tem como objetivo abordar e dar ênfase negativa quando tais notícias falsas cercam o processo eleitoral brasileiro, pondo em risco o processo democrático.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Luís Roberto Barroso, afirmou que “as mídias sociais, as plataformas de internet, os veículos de imprensa e a própria sociedade são os principais atores no enfrentamento da desinformação”<sup>6</sup> e cita que a Corte se preocupa em assegurar a democracia brasileira.

---

6. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE faz campanha contra a desinformação: Se for fake news, não transmita, Tribunal Superior Eleitoral, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/tse-faz-campanha-contr-a-desinformacao-201cse-for-fake-news-nao-transmita201d>. Acesso em 20 mai. 2021.

A Justiça Eleitoral busca o controle da disseminação das Fake News, mas não tem a função de censurar a liberdade de expressão. Todavia, vale ressaltar que em consonância com a Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Portugal (2006, p. 71), “a liberdade de expressão é um direito fundamental, mas não um direito absoluto. Há limites, há fronteiras, mas são perigosas e difíceis de traçar. Diremos apenas que os limites são inultrapassáveis<sup>7</sup>.”

Todo cidadão tem o direito de emitir suas opiniões, sem sofrer censura. Entretanto, há limites, pois, algumas informações, se não forem verdadeiras, podem acarretar em danos pessoais e sociais. Marco Túlio Cícero (BORN, 2021, p. 1201) contribui lecionando que, “também figuram como vítimas, os adversários dos candidatos detentores da inteligência artificial prejudicados pelas campanhas polarizadas nas redes sociais com informações manipuladas ou falsas”.

A Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, seção III, da responsabilidade por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros, em seu artigo 19, cita que: “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”. Se o cidadão se sentir ofendido por um conteúdo difamatório publicado por terceiro, poderá levar o caso à Justiça e caberá ao juiz determinar que a plataforma em que esta publicação está circulando a retire do ar.

Diante de tantas notícias falsas em período eleitoral, se torna complexo para a Justiça Eleitoral controlar e barrar determinadas informações, pois há uma grande possibilidade de ela própria vir a censurar informações verdadeiras, levando em consideração ser tênue a veracidade de uma informação. Neste sentido a jurisprudência:

---

7. Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados. Direitos Humanos: Cidadania e Igualdade. 1ª Ed. São João do Estoril: Príncípia Editora, 2006.

ELEIÇÕES 2018. REPRESENTAÇÃO. CENSURA PRÉVIA. NOTÍCIA FALSA. INTERNET. BLOG. MANIFESTAÇÃO ESPONTÂNEA DE PESSOA NATURAL. IMPROCEDÊNCIA. 1- Não deve o Poder Judiciário, em caráter antecipatório, conferir sanção a veiculação futura e incerta do conteúdo ora analisado. Ademais, trata-se de pedido demasiado genérico, que poderia gerar uma ordem judicial amplamente proibitiva. 2- Nesse sentido, não há outra resposta senão negar o pedido da candidata representante, pois a Justiça Eleitoral incorrer em censura prévia, de forma que, somente após a apreciação da ilegalidade da propaganda eleitoral, seria possível imputar ao responsável as sanções cabíveis, podendo ser proibida a nova veiculação da mesma peça de propaganda. 3. Representação julgada improcedente.<sup>8</sup>

A Justiça Eleitoral não pode incorrer em censura prévia; primeiramente deve haver a apreciação da ilegalidade da notícia para, somente então, imputar as sanções cabíveis. Nos casos em que é possível o reconhecimento da notícia falsa, a Justiça Eleitoral deve tomar as medidas necessárias para realizar o combate às Fake News. Conforme Jurisprudência:

ELEIÇÕES 2018. PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA. INSERÇÕES. TV. UTILIZAÇÃO DE NOTÍCIA FALSA. FAKE NEWS. CARACTERIZAÇÃO. PEDIDO LIMINAR. CONCEDIDO. 1. Divulgação de fatos sabidamente inverídicos, enseja a suspensão de veiculação de vídeo combatido. 2. Existência de notícia comprovadamente falsa, que degrada o candidato representante. 3. Deferimento do pedido liminar.<sup>9</sup>

---

8. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PERNAMBUCO. Representação 060280394 ARARIPINA - PE, Relator: Juiz Stênio José de Sousa Neiva Coêlho, Publicado em Sessão, 03 out. 2018.

9. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PERNAMBUCO. Representação 060280394 ARARIPINA - PE, Relator: Juiz Stênio José de Sousa Neiva Coêlho, Publicado em Sessão, 03 out. 2018.

O Tribunal Superior Eleitoral cogitou dar “poder de polícia” aos juízes eleitorais para permitir que removessem notícias falsas publicadas na internet, sem a prévia provocação de alguém que se sentisse ofendido pelo conteúdo publicado. A equipe do Ministro Luiz Fux propôs a minuta, entretanto, a proposta abria margem para que os juízes cometessem excesso e censura. Devido à forte resistência dentro do conselho, a minuta nem mesmo passou por votação.

O ex-ministro do TSE Henrique Neves manifesta que é uma questão um pouco complicada. Eu prefiro o modelo de quem se sentir ofendido procurar a Justiça Eleitoral e ela rapidamente decide. *Fake News* é tão evidente quanto um cartaz colado sobre a grama, a própria caracterização dela é algo muito complicado”

Em casos de propaganda irregular, os juízes podem, por iniciativa própria remover a propaganda, pois possuem “poder de polícia administrativa”

Conforme jurisprudência:

Juízes Auxiliares. Poder de polícia. Propaganda irregular. É plenamente viável o exercício do poder de polícia dos Juízes Auxiliares para fazer cessar a propaganda irregular.

(TRE-RO - RI: 2790 RO, Relator: SANDRA MARIA NASCIMENTO DE SOUZA, Data de Julgamento: 10/10/2006, Data de Publicação: SESSAO - Publicado em Seção, Data 10/10/2006).

Sendo assim, para que a Justiça Eleitoral intervenha em casos de notícias falsas é necessário que o cidadão que se sinta ofendido por tais notícias, ajuíze a ação respectiva ao caso, conseqüentemente provocando o Poder Judiciário, que auxiliará na reparação dos danos.

O avanço tecnológico é um grande aliado para impedir a propagação de informações falsas; entretanto tal avanço acontece em uma velocidade muito maior que a adequação do Judiciário, o que torna ainda mais difícil se valer da tecnologia para coibir a desinformação.

Segundo BORN (2021, p.1202-1203):

A Justiça Eleitoral, nas eleições presidenciais de 2018, teve dificuldades de apreciar as demandas decorrentes das primeiras eleições em que foi utilizada a inteligência artificial em larga escala. Isto porque a fundamentação das decisões depende de conhecimentos técnicos e a

legislação eleitoral brasileira não acompanhou a velocidade da modernização das estratégias de campanha.

A presidente da Comissão Permanente de Comunicação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conselheira Tânia Reckziegel, diz que: “Todos os segmentos, inclusive o dos meios de comunicação, devem criar mecanismos de controle interno que, aliados às normas jurídico-administrativas, sejam mais eficientes no combate a esse mal”. Tânia ainda destaca que: “É necessário, tanto para a população quanto para o magistrado, desenvolver um espírito crítico em relação a toda e qualquer informação ou conteúdo que se receba, analisando o contexto e verificando se o texto apresenta qualidade de redação, quem é o autor, se foi reproduzido na imprensa tradicional”.<sup>10</sup>

A Lei 9.504/1997 regulamenta a propaganda eleitoral pela rede mundial de computadores. Em seu artigo 57-B, com redação determinada pela Lei 13.488/2017, estabelece as regras para a hospedagem de sítios eletrônicos, redes sociais, blogs, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhados.

O artigo 57-D assegura a livre manifestação de pensamento e veda o anonimato durante a campanha eleitoral. Se os ataques e abusos entre candidatos forem reconhecidos judicialmente, é assegurado o direito de resposta.

O artigo 58 diz em sua redação que: “a partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social”.

Entretanto, se a tecnologia fosse suficiente para conter a propagação das Fake News, ainda assim estaríamos correndo um grande risco social. Isto porque provavelmente se chegaria ao ponto de os cidadãos perderem a capacidade de julgamento do que, de fato, é verdade. Conseqüentemente, não precisaria mais refletir sobre as informações encontradas em redes sociais, ou até mesmo não conseguiriam

---

10. Conselheira do CNJ alerta para o impacto de fake news na Justiça. Consultor Jurídico. 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/conselheira-cnj-alerta-impacto-fake-news-justica>. Acesso em: 20 mai. 2021.

distinguir o que há de errado em propagandas e campanhas eleitorais. Sendo assim, a melhor forma de manter o cidadão informado é criar programas de incentivo e ensino; tais programas podem ser desenvolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral ou pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

## **Considerações finais**

O artigo tratou do fenômeno das notícias falsas (*Fake News*). Após as eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, o termo se tornou popular e pouco tempo depois, nas eleições presidenciais brasileiras em 2018, houve em nosso país a disseminação de notícias falsas relacionadas a candidaturas e ao processo eleitoral; tais notícias tinham a função de moldar a opinião do eleitor e desestabilizar candidatos, interferindo nos resultados políticos. Diante do fácil acesso à informação e às redes sociais, há a praticidade de encaminhar informações sem fontes seguras, o que possibilita o envio de informações falsas, eventualmente caluniosas e prejudiciais.

O repasse das *Fake News* geralmente não acontecem por maldade; a informação chega ao eleitor por meio de suas redes sociais, e as notícias de fato parecem serem verdadeiras, pois normalmente em seu conteúdo está o que o eleitor gostaria de ler, e a crença do eleitor faz com que ele compactue com tal informação e acaba repassando para as demais pessoas, sem saber que aquilo que acabou de ler não é necessariamente verídico. Quando são lançadas as notícias falsas no mundo virtual, o alcance é muito maior e, quando se trata de notícias falsas no âmbito eleitoral, o Estado Democrático de Direito é colocado em risco.

Todo cidadão tem o direito de expressar sua opinião, suas vontades e crenças sem correr o risco de ser censurado, pois é dotado de direitos fundamentais, e entre eles está à liberdade de expressão. Entretanto, se a informação falsa for prejudicial a outrem, medidas judiciais podem ser tomadas.

A Justiça Eleitoral, com o intuito de barrar as *Fake News*, promove campanha para combater à desinformação partindo do pressuposto de que a forma mais eficaz de controle das notícias falsas é manter os cidadãos informados. Com este artigo, podemos concluir que há filtros em redes sociais que desempenham a função de excluir notícias

provindas de fontes ilícitas; entretanto, se for deixado tudo a cargo da tecnologia, em pouquíssimo tempo teremos uma sociedade sem senso crítico.

A melhor forma de combater à desinformação é por meio de campanhas, palestras e cursos. É importante que o cidadão tenha senso crítico em todas as áreas de sua vida, principalmente quando suas escolhas possuem o poder de influenciar toda a sociedade. Buscando alcançar o objetivo de entregar informação confiável à população, O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais desempenham vários trabalhos voltados à comunidade. O Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, por exemplo, recebe escolas públicas e particulares em um espaço voltado para aproximar o público infantil e jovem do processo eleitoral e democrático.

Cabe, pois, ao Poder Público, controlar a veiculação de informações para que a sociedade faça suas escolhas de forma segura e consciente. E cabe aos cidadãos em geral o compromisso de bem se informar e de agir com responsabilidade na manipulação das informações, evitando, deste modo, que as *Fake News* se formem e sejam espalhadas no seio e em prejuízo de toda a sociedade.

## Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BORN, Rogério Carlos. *A dominação política digital*. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 7. 2021. P. 1201-1202-1203. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021\\_01\\_1197\\_1231.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021_01_1197_1231.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm). Acesso em: 20 abr. 2021
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 25 de março de 1924*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil, de 16 de julho de 1934.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de novembro de 1937.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL.** *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL.** (1990). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL.** Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário de Justiça da União, 1º out. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm). Acesso em: 20 mai. 2021.
- BRASIL.** Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, 24 abr. 2014. Disponível em: [L12965 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L12965.htm). Acesso em: 26 mai. 2021.
- Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados. Direitos Humanos: Cidadania e Igualdade.** 1ª Ed. São João do Estoril: Príncipe Editora, 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55573/liberdade-de-expressao-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- Conselheira do CNJ alerta para o impacto de Fake News na Justiça.** Consultor Jurídico. 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/conselheira-cnj-alerta-impacto-fake-news-justica>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- DUVERGER, Maurice.** *Os partidos políticos.* Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970, p. 387. Escola da Cidadania Política, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, Disponível em: [tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/escola-de-cidadania-politica/escola-de-cidadania-politica](http://tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/escola-de-cidadania-politica/escola-de-cidadania-politica). Acesso em: 20 mai. 2021.
- GOMES, José Jairo.** Direito Eleitoral. 13ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2017, p. 600.
- MAIA, Lorena Duarte Lopes.** *Colisão de direitos fundamentais: visão do Supremo Tribunal Federal.* Âmbito Jurídico. 01 mar. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/colisao-de-direitos-fundamentais-visao-do-supremo-tribunal-federal/>. Acesso em: 20 maio 2021.

- FERREIRA**, Paulo Henrique de Campos Lopes. *A história das constituições brasileiras e a evolução ao longo dos anos*. Âmbito Jurídico. 01 nov. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-historia-das-constituicoes-brasileiras-e-a-evolucao-ao-longo-dos-anos/>. Acesso em: 07 jun. 2021.
- MARMELSTEIN**, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MORAIS**, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOURA**, Rafael Moraes. TSE cogitou dar ‘poder de polícia’ a juízes contra Fake News. O Estado de S. Paulo. 28 mai. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-cogitou-dar-poder-de-policia-a-juizes-contrafake-news,70002846076>. Acesso em: 27 mai. 2021.
- PINHO**, Rodrigo Rebello. Col. Sinopses jurídicas 18 – Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições, 15ª edição. Saraiva, 10/2014. Vital Source Bookshelf Online.
- PUDDEPHATT**, Andrew. *Liberdade de expressão e internet*. Universidade Federal de Santa Catarina. 2016, p. 15. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002466/246670POR.pdf>. Acesso em: 20 de abr. 2021.
- SANTIAGO**, Emerson. Liberdade de Expressão. Ano 2015. Disponível em: <http://www.infoescola.com/direito/liberdade-de-expressao/> Acesso em: 22 de abr. De 2021.
- SILVEIRA**, José Néri da. Aspectos do processo eleitoral. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 13.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Ação direta de inconstitucionalidade 4.815. Relatora: ministra Cármen Lúcia. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso. Diário da Justiça da União, 1º fev. 2016.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 187, Relator: Ministro Celso de Mello. Voto do ministro Marco Aurélio. Diário da Justiça Da União, 15 jun. 2011.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**. TSE faz campanha contra a desinformação: Se for fake news, não transmita, Tribunal Superior Eleitoral, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/tse-faz-campanha-contraa-desinformacao-201cse-for-fake-news-nao-transmita201d>. Acesso em: 20 mai. 2021.

# O direito à liberdade de expressão e os limites relacionados à honra e privacidade na internet.

**Celma Conceição Pereira da Silva e Rogério Carlos Born**

## **Resumo**

O presente artigo científico tem como objeto principal o estudo direcionado aos limites impostos aos usuários da internet, com relação aos atos que porventura violem as esferas da liberdade de expressão, afetando de forma direta a honra e a privacidade de todos os usuários da rede. Para tanto se faz necessária a análise profunda de cada um dos direitos fundamentais elencados anteriormente, apontando suas características principais. O intuito principal deste estudo, tem como marco inicial a internet e seu contexto histórico, bem como a sua finalidade enquanto rede social, e a partir deste, aprimorar discussões acerca da sua utilização, delimitando sua extensão de modo, que sua utilização não comprometa ou viole direitos fundamentais relacionados à honra e a privacidade dos demais usuários.

**Palavras-chaves:** Contexto histórico, internet, liberdade de expressão, privacidade, honra.

## **Abstract**

The main objective of this scientific article is to study the limits imposed on internet users, in relation to acts that perhaps violate the spheres of freedom of expression, directly affecting the honor and privacy of all users of the network. To this end, it is necessary to thoroughly analyze each of the fundamental rights listed above, pointing out their main characteristics. The main intuition of this study, has as its initial landmark the internet and its historical context, as well as its purpose as a social network, and from there, to improve discussions about its use, delimiting its extension so that its use does not compromise or violate fundamental rights related to the honor and privacy of other users.

---

## **Sobre os autores**

Para Bacharel em Direito do Centro Universitário UniDomBosco (UniDomBosco).  
E-mail: celmadasilva21@hotmail.com

Mestre e doutorando em Direitos Fundamentais e Democracia. Especialista em Direito Eleitoral, Direito Militar e Metodologia de Ensino na Educação Superior. Cientista Político, bacharel em Direito e Relações Internacionais. E-mail: rcborn@uol.com.br.

**Keywords:** Historical context, internet, freedom of expression, privacy, honor.

Artigo recebido em 1º de julho de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 11 de julho de 2022.

## Introdução

A internet evoluiu de maneira exponencial nas últimas décadas, sendo cada vez mais popular e acessível a maioria da população mundial, no entanto o uso indiscriminado por parte de alguns usuários passou a violar alguns direitos fundamentais, desta forma, conflitos antes relacionados apenas ao mundo real se estendem à esfera virtual.

Tais conflitos resultam de forma direta do conflito entre a honra e a privacidade versus a liberdade de expressão, colisões que antes somente eram visíveis na mídia clássica.

Muito embora possam parecer semelhantes, as colisões de direitos fundamentais oriundos na web, apresentam consequências ainda mais graves, dada a extensão e agilidade de propagação.

Nestes casos, a propagação de informações privadas que degradam a honra, e afetam a privacidade estarão disponíveis a qualquer tempo e ao alcance de milhões de usuários. Cabe salientar que, uma vez, divulgadas provocam constrangimento público às vítimas.

A partir do estudo do presente tema, se observa que o objeto de debate é de fato antigo, porém o meio pelo qual se propaga utilizado é recente.

Sendo assim, o intuito da presente pesquisa é o de identificar as principais características que diferem as declarações reais das virtuais, através da análise dos principais aspectos doutrinários e a luz das reservas jurisprudenciais acerca dos direitos abordados, de modo a se estabelecer critérios concretos e objetivos a serem observados pelo magistrado quando da análise de cada caso concreto.

## Internet e liberdade de expressão

A internet assim como outras invenções revolucionárias, como a máquina a vapor também foi um importante marco tecnológico, não somente para o nosso país mas para o mundo. A rede mundial de computadores possibilitou uma nova perspectiva de

acessibilidade, de acesso à informação e interatividade. É a chamada revolução tecnológica conforme Sússekind:

O nosso mundo está vivendo, indubitavelmente, uma fase de transição resultante da nova revolução tecnológica, que se processa de forma acelerada, desde o invento dos chips. A informática, a telemática e a robotização têm profunda e ampla repercussão intra e extra empresa, configurando a chamada época pós-industrial.<sup>3</sup>

Deste modo é necessário que se façam alguns delineamentos sobre o surgimento e contexto histórico da web, para que então seja possível compreender quais os desafios que o Poder Judiciário terá que solucionar diante das ações judiciais que verse sobre a fusão entre a honra, privacidade e dignidade em face da má utilização das plataformas sociais.

O significado da palavra internet surgiu da fusão de duas palavras originalmente inglesas, *network* que em Português significa rede e internacional cujo significado é internacional. Sendo assim, a *internet* significa uma rede internacional de computadores interligados, onde todos os dados e informações são transmitidos aos usuários a ela conectados, sem limites ou fronteiras de utilização.<sup>4</sup>

Os primeiros registros históricos da *internet* aconteceram nos Estados Unidos da América por volta da década de 1960, em plena Guerra Fria, direcionado apenas para fins militares. Utilizada pelo Departamento de Defesa norte-americano, seu único objetivo manter o contato entre os setores de pesquisa, mesmo sob a iminência de que suas bases fossem destruídas pelos adversários naquele momento histórico, observe-se:

Com a Guerra Fria os americanos optaram por montar uma rede sem hierarquia, com interconexões redundantes, uma espécie de ninho de serpente com milhares de cabeças e ao mesmo tempo sem cabeça alguma. De modo que se os soviéticos jogassem uma bomba sobre

---

3. SÚSSEKIND, Arnaldo. Direito constitucional do trabalho. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 41-42.

4. CORRÊA, Gustavo Testa. Aspectos jurídicos da internet. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 8.

Washington ou qualquer outra grande cidade a rede de computadores continuaria funcionando sem interrupção. Essa foi a planta sobre a qual a Internet foi construída.<sup>5</sup>

Em 1969, o Departamento de Defesa dos EUA deu início ao programa ARPANet (*Advanced Research Project Agency Network*), com o objetivo de interligar diversas agências militares e centros de pesquisa. Originalmente a rede era formada por apenas quatro computadores, sendo um em Utah e três destes no estado da Califórnia. As notícias que indicavam o sucesso do programa logo fizeram com que outros computadores e redes experimentais, como as ondas de rádio e satélites, aderissem a esta rede.<sup>6</sup>

No ano de 1989 foi criada a *World Wide Web* (WWW), que se traduzida para o nosso idioma significa rede de alcance mundial. A web é composta por um conjunto de recursos que viabilizam a navegação por meio da *internet*, através de pesquisa com textos hipersensíveis ou hiper-referências em forma de palavras, títulos, imagens de um mesmo computador ou diversos computadores.<sup>7</sup>

Em meados de 1996 as páginas da *internet* passaram a apresentar novas atividades, no entanto o acesso da rede pela população era bastante limitada. Apenas uma pequena parte da população detinha acesso a ela, usufruindo de serviços disponíveis unicamente voltados a páginas pessoais, notícias, *chats* e buscas. A novidade espalhou-se rapidamente e grandes empresas passaram a cobiçar o alto potencial que a *internet* tinha a oferecer. A partir deste momento foram abertos novos serviços aos usuários como por exemplo compras *online* e pagamento de dívidas, inovações que a *internet* no meu de Web 1.0.<sup>8</sup>

- 
5. PANTOJA, Sônia; FERREIRA, Rosângela. Evolução da internet no Brasil e no mundo. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 7. Disponível em: <ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/1750-Evolucao\_internet\_Brasil\_mundo.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.
  6. Neste sentido: FILIPPO, Denise Del Re; SZTAJNBERG, Alexandre. Bem-vindo à internet. Rio de Janeiro: Brasport, 1996. p. 19.
  7. Neste sentido: VILHA, Ana Patrícia Morales; AGUSTINI, Carlos Alberto Di. E-marketing para bens de consumo durável. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 20.
  8. MELO JUNIOR, Cleuton Sampaio de. Web 2.0 e mashups: reiventando a internet. Rio de Janeiro: Brasport, 2007. p. 13-14.

Por volta de 2003 ocorreu a evolução da rede, denominada *Web 2.0*. Sua principal característica não se baseia em avanços tecnológicos, mas, em uma mudança de objetivos para os caminhos da *internet*. Notou-se então que era necessária uma transformação nos *sites* que começavam a se tornar antiquados e monótonos, que resultou em uma troca de conteúdos conforme Vaz:

Web 2.0 é a mudança para uma *internet* como plataforma, e um entendimento das regras para obter sucesso nesta nova plataforma. Entre outras, a regra mais importante é desenvolver aplicativos que aproveitem os efeitos de rede para se tornarem melhores quanto mais são usados pelas pessoas, aproveitando a inteligência coletiva.<sup>9</sup>

Seu principal aspecto era a extensão do compartilhamento de informações e a expansão das redes voltadas aos relacionamentos. A oferta de novos entretenimentos foi utilizada como forma de manter os usuários conectados, além de incentivar a procura destas redes por novos usuários. Em resumo a web 2.0 serviu de impulso para a evolução da internet que conhecemos atualmente.<sup>10</sup>

A internet se tornou peça fundamental na economia mundial, devido o seu acelerado desenvolvimento, além de ser um meio de comunicação que engloba um número inestimável de usuários, tornando-se implacável em relação aos outros setores como, a televisão, o rádio e até o cinema. Estima-se que entre os anos de 1996 até o ano de 2000 esta marca já chegava em torno de 275 milhões em todo o mundo.<sup>11</sup>

A partir de então a internet veio se aperfeiçoando e expandindo a cada dia, conforme o relatório State of Connectivity divulgado em 2015 pela rede social Facebook, que mensurou o número de internautas neste ano, que chegou à marca histórica de 3,2 bilhões

---

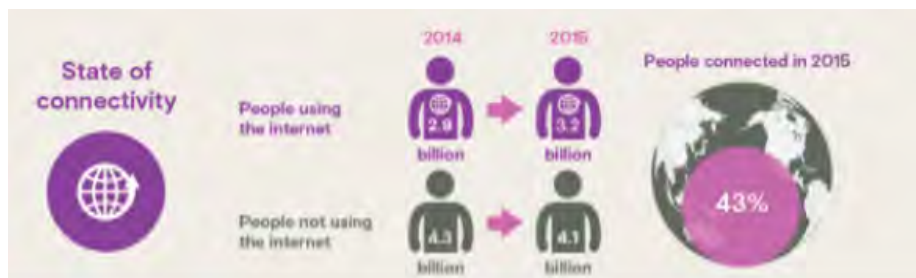
9. VAZ, Conrado Adolpho. Google marketing: o guia definitivo de marketing digital. 2. ed. São Paulo: Novatec, 2008. p. 44.

10. VAZ, C. A. Op. cit. p. 134-135

11. PANTOJA, S.; FERREIRA R. Op. cit. p. 9

de usuários no mundo, ou seja, 43% da população mundial já utilizava a rede internacional de computadores.<sup>12</sup>

**Figura I** - Estado de conectividade no mundo



**Fonte:** Newsroom – Facebook.

A conceituação de rede social é determinada basicamente como uma ligação entre indivíduos, grupos ou até empresas que se unem em prol de um interesse ou objetivos em comum, que debatem sobre temas variados, e compartilham conteúdos relacionados:

As redes sociais podem ser definidas como uma estrutura social formada por indivíduos (ou empresa), chamados de nós, que são ligados (conectados) por um ou mais tipos específicos de interdependência, como amizade, parentesco, proximidade/afinidade, trocas financeiras, ódios/antipatias, relações sexuais, relacionamento de crenças, relacionamento de conhecimento e de prestígio, etc.<sup>13</sup>

Importante mencionar que os internautas não estão apenas interligados, pode se dizer que eles criam e compartilham conteúdos relevantes para o seu próprio grupo naquele momento. Mesmo nas redes norteadas com fins pré-definidos, não é possível prever nem

12. FACEBOOK. *State of connectivity 2015: a report on global internet access*. 2015. Disponível em: <[http://newsroom.fb.com/news/2016/02/state-of-connectivity-2015-a-report-on-global-internet-ccess//](http://newsroom.fb.com/news/2016/02/state-of-connectivity-2015-a-report-on-global-internet-ccess/)>. Acesso em: 22 fev. 2016.

13. GABRIEL, Martha. *Marketing na era digital: conceitos, plataformas e estratégias*. São Paulo: Novatec, 2011. p. 196.

ao menos garantir o controle de todas as interações que nelas poderão advir:

As tecnologias de informação e comunicação continuamente atualizadas e reapropriadas no ambiente aberto e (ainda) pouco regulado da *Internet* têm exponenciado à complexidade das redes sociais, que não são obrigatoriamente evolutivas: ganham e perdem ao longo do seu percurso, assim como ocorrem mudanças qualitativas nos vínculos entre esses nós, sem que isso altere a sua identidade. Como uma roda de ciranda, a rede pode se deslocar no espaço (físico ou virtual), sem que as pessoas precisem se desconectar (basta que sigam juntas na mesma direção); e se reorganiza e se readapta a cada circunstância, sem que perca o seu propósito.<sup>14</sup>

Percebe-se que muito embora as redes sociais sejam organizadas e tenham seu conteúdo previamente definido, não se pode prever as atitudes dos usuários daquele grupo. Em resumo a internet é imprevisível, principalmente por seu grande poder de divulgação de informações em tempo real. Observa-se que os conteúdos produzidos nem sempre condizem ao tema daquela rede, inclusive à moral e ao livre arbítrio dos usuários que se utilizam da rede.<sup>15</sup>

Conforme já mencionado anteriormente, um dos pilares da rede é a liberdade que os usuários possuem ao utilizá-la. A união desta liberdade e o sentido de proteção provocado pela distância entre os usuários pode induzi-los a expressões que não estão de acordo com a moral e os bons costumes, violando os direitos básicos dos cidadãos como a honra, a imagem e a sua dignidade.

Tais atitudes configuram verdadeiras agressões aos limites alheios que a liberdade de expressão proporciona:

escondidos atrás da tela do monitor e acreditando-se seguros a quilômetros de distância, muitos usuários sentem-se mais à vontade e diminuem sua timidez. Cantadas que não seriam dadas tête à tête ou

---

14. AGUIAR, Sonia. *Formas de organização e enredamento para ações sociopolíticas. Informação & Informação*. Londrina: UEL, 2007. Disponível em: <<http://www2.uel.br/revistas/informacao/viewissue.php?id=39>>. Acesso em: 26 fev. 2017. p. 9.

15. Neste sentido: GABRIEL, M. Op. cit. p. 202-205.

agressões que não seriam feitas se soubéssemos que o interlocutor é faixa preta no judô acabam por acontecer. O usuário deve estar atento para não passar do limite. É preciso ainda nos policiarmos (só um pouco!) se não estamos falando demais de nós mesmos – contando muitos fatos ocorridos na vida e detalhes de nossas preferências pessoais – para pessoas que, a rigor, não conhecemos bem.<sup>16</sup>

A intensa massificação das agressões por parte de alguns usuários se agravam quando estas ocorrem em plataformas sociais na *internet*, devido ao grande potencial que estas redes possuem de disseminação de conteúdos de ódio entre os usuários.

Por fim, pode-se citar que à liberdade de expressão que alguns usuários têm tanto para a criação ou compartilhamento de conteúdos na *internet* é de fato ilimitada e em tempo real, facilitada pelo distanciamento físico entre os indivíduos, que proporciona uma relação muito mais rápida:

As relações podem ser mediadas pelo computador, da mesma forma que a interação. Neste caso, a relação poderá ser diferente da relação que aconteceria em um quadro de interação face a face devido às limitações contextuais da mediação. Logo, a mediação pelo computador traz aspectos importantes para a relação social, como o distanciamento entre as pessoas envolvidas na construção dessa relação pode alterar a forma através da qual ela é estabelecida. Esse distanciamento proporciona, por exemplo, anonimato sob muitas formas, já que a relação entre o corpo físico e a personalidade do ator já não é imediatamente dada a conhecer. Logo, é mais fácil iniciar e terminar relações, pois muitas vezes, elas não envolvem o ‘eu’ físico do ator.<sup>17</sup>

Para melhor se compreender esta problemática emergente, é necessário um estudo sobre os direitos relacionados à personalidade, para enfim entender os limites constitucionais relacionados à liberdade de expressão, de modo que estes não violem a honra e a privacidade.

---

16. FILIPPO, D. D. R.; SZTAJNBERG, A. Op. cit. p. 312.

17. RECUERO, R. Op. cit. p. 37.

## **Liberdade de expressão**

Silva Compreende-se a liberdade de expressão, como o direito que todo e qualquer cidadão possui de manifestar livremente suas opiniões e pensamentos, sejam elas de cunho cultural, artístico ou religioso, desde que observados os preceitos legais. Tal característica corrobora com o texto constitucional que a define como direito fundamental, conforme artigo 5º, IV e IX da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.<sup>18</sup>

Merece ainda destaque neste sentido, com relação a disposição constitucional no que se refere a proteção aos atos que resultem em censura, independente de sua natureza, de acordo com o artigo 220, § 2º da CF:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Ademais, o direito citado anteriormente é assegurado em alguns documentos internacionais dos quais nosso país é signatário, como por exemplo a Declaração Universal Dos Direitos Humanos ao mencionar a proteção à honra como sendo um direito fundamental previsto em Lei:

---

18. Constituição Federal de 1988. Artigo 5, IV e IX. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 06 Abr. 2021.

Artigo 12: Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem no ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.<sup>19</sup>

Percebe-se ainda o anseio legislativo no intuito de proteger à privacidade dos indivíduos, ao ponto de reconhecer as ingerências proferidas a terceiros como ataques à privacidade e a honra, conforme dispõe o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis E Políticos:

Artigo 17:

1. Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.<sup>20</sup>

Neste sentido a Declaração De Chapultepec, firmada em meados de 1994 ressalta a importância da liberdade de expressão, de modo a se garantir o bem estar individual e promover a liberdade:

I - Não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão e de imprensa. O exercício dessa não é uma concessão das autoridades, é um direito inalienável do povo.

II - Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos.<sup>21</sup>

---

19. Declaração Universal Dos Direitos Humanos 1948. **Artigo 12**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 11 abr. 2021.

20. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis E Políticos. **Artigo 17**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em 11 Abr. 2021.

21. Declaração de Chapultepec. **II e II**. Disponível em: <<https://www.abert.org.br/web/menuperu/dec-chapultepec.html>>. Acesso em: 11 Abr. 2021.

Segundo Mendes<sup>22</sup>, o modelo ideal de liberdade de expressão se baseia em um conceito interpretativo, conhecido por “Argumento Humanista”, através do qual se permite de forma vasta a exposição de ideias minoritárias, e não apenas a circulação de informações de caráter dominante. Tal entendimento defende que a liberdade de expressão pela primeira via possibilita a contraposição de informações levando a um maior entendimento por parte da sociedade.

Importante ainda destacar que a liberdade de expressão é compreendida como um direito que por si só origina prestações negativas por parte do Estado, que deve se abster do uso de suas atribuições, de modo a não interferir nas manifestações privadas.

Contudo o Tribunal de Justiça de São Paulo, já reconheceu em apelação cível - AC: 10949828720178260100 a extrapolação dos limites relacionados à liberdade de expressão, em casos de publicação de matérias jornalísticas que ofendem a honra dos recorrentes:

Responsabilidade Cível. Liberdade de expressão. Internet. Ação de obrigação de fazer c.c. indenização por danos morais. Sentença que determina ao jornalista réu a retirada de matérias publicadas em desabono à autora, empresária conselheira e patrocinadora da Sociedade Esportiva Palmeiras, e o condena ao pagamento de R\$ 15.000,00 a título de indenização por danos morais. Irresignação da autora. Pedido de elevação da indenização. Descabimento. Valor em simetria com o art. 944 caput do CC e com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como com as circunstâncias do caso concreto. Pedido de fixação de multa diária para a hipótese de descumprimento da obrigação de fazer. Cabimento. Necessidade de garantia da efetividade da tutela jurisdicional. Matérias que continuam disponíveis na internet. Multa diária fixada em R\$ 500,00, limitada a R\$ 15.000,00. Sentença reformada em parte. Recurso parcialmente provido.

(TJ-SP - AC: 10949828720178260100 SP 1094982-87.2017.8.26.0100, Relator: Alexandre Marcondes, Data de

---

22. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 360.

Julgamento: 30/07/2019, 3ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 31/07/2019)<sup>23</sup>

Ademais, o sentido de liberdade de expressão bem como o seu exercício são de fato amplos, isto por que enquanto não houver conflito com os demais direitos fundamentais ou valores constitucionais, qualquer opinião, comentário ou julgamento independente do tema abordado, seja ele de interesse público ou não, encontra-se amparado pela legislação<sup>24</sup>.

Neste sentido a Lei 12.965 de 2014, é clara ao garantir a liberdade de expressão nos meios digitais, como meio de se garantir a preservação do exercício da cidadania:

Art. 1º Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria. Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como:

II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais;

Observa-se que a Lei tem como objetivo principal garantir a liberdade de expressão como meio de proteção dos direitos humanos atrelados ao desenvolvimento da personalidade.

### **Limitações impostas à liberdade de expressão**

Como já citado anteriormente a liberdade de expressão trata-se de direito fundamental, e portanto considerada cláusula pétrea de ordem constitucional, desta forma, a mesma não pode sofrer supressão via emenda constitucional.

---

23. Tribunal de Justiça de São Paulo - SP. Apelação Cível – 10949828720178260100. Disponível em: < <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/902574027/apelacao-civel-ac-10949828720178260100-sp-10949828720178260100>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

24. *Ibidem* p. 361.

Segundo Barroso, este é o elemento que a difere das regras, haja vista, que os direitos fundamentais possuem as mesmas características dos princípios<sup>25</sup>.

A corrente doutrinária define as regras como “mandados de definição”, sendo a sua aplicação subordinada a condição de que não restem dúvidas quanto à sua aplicação. Nos casos em que houver conflito entre regras, critérios tradicionais serão aplicados, como por exemplo, a ordem cronológica das leis, onde a lei posterior prevalece sobre a anterior, hierárquica, em que a lei superior predomina sobre a inferior, e por fim o quesito especialidade, aplicada quando a lei especial prevalece sobre as demais<sup>26</sup>.

Os princípios, por outro lado, são definidos como “mandados de otimização”, uma vez que sua aplicação se dá de maneira abstrata, o que justifica o fato de possuir maior abrangência que as regras ocasionando choque entre diferentes valores.

Nestes casos cabe ao magistrado, diferente do exemplo anterior, aplicar a ponderação de interesses, técnica em que os valores são sopesados, de modo que a solução do conflito preserve o máximo de cada princípio envolvido, preservando seu núcleo individual, evitando a sobreposição entre eles, aplicando-se o mesmo raciocínio aos direitos fundamentais expressos na forma de princípios<sup>27</sup>.

Importante salientar ainda que, o juízo baseado na ponderação pode ser aplicado anterior ou após a manifestação de opinião ou pensamento, de modo, a se identificar se existe ato lesivo e o posterior direito a indenização, na segunda hipótese a ponderação ocorre nas situações em que o autor toma conhecimento previamente de futuro ato ilícito, que possa vir a violar seu direito fundamental, e

---

25. BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 235, p. 1-36, jan./mar.2004.

26. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). In: BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 328-330.

27. BARROSO, Luís Roberto. Op.Cit. p. 1-36.

portanto recorre ao poder judiciário a fim de se pleitear o impedimento do ato lesivo.

Cabe ao judiciário analisar previamente as alegações e averiguar os fatos de forma cautelosa, evitando que ocorra a censura de forma indevida. A Constituição Federal<sup>28</sup> é clara quanto aos limites da liberdade de expressão:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

Vedado portanto, a legislação tutelar conteúdo que resulte em injúria, difamação e calúnia, bem como demais ilícitos penais, como por exemplo a incitação ou a apologia ao crime previstas no código penal<sup>29</sup>.

### **Garantia ao direito à liberdade e a honra**

Como já abordado anteriormente a Constituição Federal garante a inviolabilidade da intimidade, liberdade e honra, que inclui a vida e a imagem de cada indivíduo, por meio de tutelas constitucionais, de forma que uma vez violados tais direitos, garante às vítimas o direito à indenização por danos morais. Isto porque os direitos citados estão intimamente atrelados a personalidade e a natureza humana<sup>30</sup>.

Sociedades antigas, duelavam por sua honra como forma de proteger a sua reputação, duelos estes que resultaram em diversas

---

28. Constituição Federal 1988. Artigo IV e V. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 Abr. 2021.24. Ibidem p. 361.

29. Portal Migalhas. Os crimes contra a honra como um atentado à liberdade de expressão. Disponível em:<https://www.migalhas.com.br/depeso/43052/os-crimes-contra-a-honra-como-um-atentado-a-liberdade-de-expressao>. Acesso em: 25 Abr. 2021.

30. PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, v. I. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.152.

mortes, estima-se que na França, por volta do ano de 1500, cerca de dez mil indivíduos tenham perdido a vida em batalhas<sup>31</sup>.

Povos primitivos acreditavam que recorrer ao poder judiciário para dirimir questões que envolviam a sua própria reputação era um sinal claro de covardia em face de seus oponentes.

No entanto, ao longo da história novos valores sociais se estabeleceram, processos judiciais se tornaram uma via recorrente para dirimir conflitos e o ordenamento jurídico passou a proibir estas espécies de guerrilhas<sup>32</sup>.

Atualmente o código civil já prevê a possibilidade de pleitear a indenização por danos morais decorrente de injúria, difamação e calúnia, estendendo o direito de reparação inclusive ao cônjuge, descendentes e ascendentes quando da morte da vítima:

Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais.

Parágrafo único. Em se tratando de morto ou de ausente, são partes legítimas para requerer essa proteção o cônjuge, os ascendentes ou os descendentes.

Art. 21. A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma<sup>33</sup>.

---

31. SOLOVE, Daniel J. *The Future of Reputation: gossip, rumor and privacy on the internet*. New Haven: Yale University Press, 2007. p. 114

32. *Ibid.* p. 115.

33. No mesmo sentido, ressaltando que não há ilicitude em notícias ofensivas e verdadeiras “desde que os termos empregados sejam condizentes com o intuito de informar assunto de interesse público.”: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.* p. 374. A contrario sensu, pode-se afirmar que se tais elementos não estiverem presentes, a notícia ofensiva, ainda que verdadeira, será ilícita.

Código Civil 2002. Artigo 21. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 30 Abr. 2021.

No entanto a tutela jurisdicional encontra impedimentos nas limítrofes da verdade, como por exemplo nos casos em que os fatos imputados à vítima são verdadeiros, o mesmo não poderá arguir ato ilícito que viola seu direito ou a sua honra<sup>34</sup>.

Porém, excepcionalmente a tutela poderá ser aplicada, caso os fatos alegados mesmo que sendo verídicos não sejam de interesse público a sua divulgação, o indivíduo ofendido poderá se opor aos fatos divulgados<sup>35</sup>.

Neste sentido, o código civil é claro ao declarar à privacidade como direito inviolável:

Art. 21. A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma<sup>36</sup>.

Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça o direito a privacidade, como forma de resguardar a honra e a privacidade de seus familiares, dada a natureza privada de parte das informações veiculadas:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. MATÉRIA JORNALÍSTICA. REVISTA DE GRANDE CIRCULAÇÃO. CRIME HISTÓRICO. REPORTAGEM. REPERCUSSÃO NACIONAL. DIREITO À PRIVACIDADE. PENA PERPÉTUA. PROIBIÇÃO. DIREITO À RESSOCIALIZAÇÃO DE PESSOA EGRESSA. OFENSA. CONFIGURAÇÃO. DIREITO AO ESQUECIMENTO. CENSURA PRÉVIA. IMPOSSIBILIDADE. MEMÓRIA COLETIVA. DIREITO À INFORMAÇÃO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. ESPOSO E FILHOS MENORES. EXTENSÃO DOS

---

35. No mesmo sentido, ressaltando que não há ilicitude em notícias ofensivas e verdadeiras “desde que os termos empregados sejam condizentes com o intuito de informar assunto de interesse público.”: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 374. A contrario sensu, pode-se afirmar que se tais elementos não estiverem presentes, a notícia ofensiva, ainda que verdadeira, será ilícita.

36. Código Civil 2002. Artigo 21. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 30 Abr. 2021.

EFEITOS DA CONDENAÇÃO. PRINCÍPIO DA PESSOALIDADE DA PENA. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. DANO MORAL. VALOR DA INDENIZAÇÃO. REEXAME FÁTICO. VEDAÇÃO. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos n<sup>o</sup>s 2 e 3/STJ. 2. A controvérsia a ser dirimida no recurso especial reside em (i) analisar os limites do direito ao esquecimento de pessoa condenada por crime notório, cuja pena se encontra extinta, e (ii) aferir o eventual cabimento de majoração dos danos morais fixados em virtude da divulgação não autorizada de imagem e de informações pessoais da autora do crime e de seus familiares em matéria jornalística publicada mais de vinte anos após ocorrido o ato criminoso. 3. Enquanto projeção da liberdade de manifestação de pensamento, a liberdade de imprensa não se restringe aos direitos de informar e de buscar informação, mas abarca outros que lhes são correlatos, tais como os direitos à crítica e à opinião. Por não possuir caráter absoluto, encontra limitação no interesse público e nos direitos da personalidade, notadamente, à imagem e à honra das pessoas sobre as quais tem notícia. 4. O interesse público deve preponderar quando as informações divulgadas a respeito de fato criminoso notório forem marcadas pela historicidade, permanecendo atual e relevante à memória coletiva, situação não configurada na hipótese dos autos em que houve exposição da vida íntima de pessoa condenada por delito, cuja pena se encontra extinta, e sua família. 5. A publicação de reportagem com conteúdo exclusivamente voltado à divulgação de fatos privados da vida contemporânea de pessoa previamente condenada por crime e de seus familiares revela abuso do direito de informar, previsto pelo artigo 220, § 1<sup>o</sup> da Constituição Federal, e viola o direito à privacidade, consolidado pelo artigo 21 do Código Civil, por representar indevida interferência sobre a vida particular dos personagens retratados, dando ensejo ao pagamento de indenização. 6. No caso concreto, o Tribunal de origem fixou o entendimento de que a reportagem se limitou a descrever hábitos rotineiros da autora do crime, de seu esposo e de seus filhos, utilizando o delito como subterfúgio para expor o cotidiano da família, inclusive crianças e adolescentes, premissas fáticas cujo reexame é vedado nos termos da Súmula n<sup>o</sup> 7/STJ. 7. A exploração midiática de dados pessoais de egresso do sistema criminal configura violação do princípio constitucional da proibição

de penas perpétuas, do direito à reabilitação e do direito de retorno ao convívio social, garantidos pela legislação infraconstitucional nos artigos 41, VIII e 202 da Lei nº 7.210/1984 e 93 do Código Penal. 8. Diante de evidente interesse social no cultivo à memória histórica e coletiva de delito notório, incabível o acolhimento da tese do direito ao esquecimento para o fim de proibir qualquer veiculação futura de matérias jornalísticas relacionadas ao fato criminoso, sob pena de configuração de censura prévia, vedada pelo ordenamento jurídico pátrio. 9. A extensão dos efeitos da condenação a terceiros não relacionados com o delito configura transgressão ao princípio da intranscendência ou da personalidade da pena, consagrado pelo artigo 5º, XLV, da Constituição Federal, sendo especialmente gravosa quando afetar crianças ou adolescentes, os quais se encontram protegidos pela Lei nº 8.069/1990 (ECA), que assegura o direito à proteção integral e o pleno desenvolvimento de forma sadia. 10. Na hipótese, a revisão da conclusão do arresto impugnado acerca do valor da indenização arbitrada a título de danos morais encontra óbice no disposto na Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça. 11. Recurso especial conhecido e não provido.

(STJ - REsp: 1736803 RJ 2017/0026727-9, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 28/04/2020, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/05/2020)<sup>37</sup>

A doutrina diferencia o direito da privacidade e intimidade, isto por que, segundo alguns autores a privacidade se trata de conceito amplo, uma vez que, envolve todos os atos referentes às relações de trabalho, familiares e sociais que o sujeito deseja manter em sigilo, oposto do segundo conceito é restrito, relacionado as relações íntimas, sejam elas familiares ou afetivas<sup>38</sup>.

A conceituação de privacidade é amplo, contudo a doutrina empenhou-se em identificar os três pontos de estudo deste direito:

---

37. JusBrasil. Recurso Especial, 1736803 RJ 2017/0026727-9. Disponível em:< <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=privacidade+artigo+21+codigo+civil>>. Acesso em: 30 Abr. 2021.

38. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 377.

I. Toda pessoa tem o direito de ficar só<sup>39</sup>, podendo a qualquer tempo se isolar, de modo a se proteger de intromissões ilícitas em sua vida particular<sup>40</sup>;

II. Particulares, organizações ou grupos têm o direito de gerenciar o acesso dos demais as suas informações de cunho pessoal, optando livremente quais serão as condições de divulgação destas informações e quem serão os seus receptores<sup>41</sup>;

III. Por fim, relacionado à autonomia pessoal, acredita-se que o indivíduo é dotado de autonomia de gerenciar sua vida pessoal de forma isolada, impedindo a interferência do Estado, salvo nos casos em que a intervenção tem o intuito de resguardar algum direito que lhe foi negado<sup>42</sup>.

A doutrina aponta, ainda, quatro formas distintas de violação ao direito à privacidade:

I. interferência na reclusão do sujeito – nesta hipótese a violação tem como ponto específico as atividades que se apropriam de informações pessoais, diferente das práticas que a disseminam. Nestes casos a intromissão se dá de forma intencional, nos assuntos e preocupações pessoais<sup>43</sup>, como por exemplo as escutas clandestinas;

Ademais é necessário observar se de fato, a pessoa que teve sua privacidade violada, acreditava estar em um ambiente privado. Sendo assim, pouco importa se o conteúdo das informações era sigiloso, sendo apenas necessário que os envolvidos acreditem que mais ninguém viesse a tomar conhecimento do fato<sup>44</sup>.

II. Apoderar-se de imagem ou nome de outrem para fins comerciais – a prática consiste na apropriação sem o devido consentimento

---

39. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 206.

40. GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, v. 1, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 172.

41. SCHACHTER, Madeleine; KURTZBERG, Joel. Law of Internet Speech. 3. ed. Durham: Carolina Academic Press, 2008. p. 511.

42. Instituto Brasileiro de Direito De Família. Os limites da intervenção do Estado na vida privada. Disponível em <<https://ibdfam.org.br/noticias/4652/Os+limites+da+interven%C3%A7%C3%A3o+do+Estado+na+vida+privada>>. Acesso em: 30 Abr. 2021.

43. SOLOVE, Daniel J. Op. cit. p. 119.

44. SCHACHTER, Madeleine; KURTZBERG, Joel. Op. cit. p. 549.

do nome ou da aparência de outra pessoa para obter fins lucrativos, por exemplo venda de produtos ou marcas que contenham o nome ou a imagem de alguém<sup>45</sup>;

O código civil prevê ainda que a reprodução de imagens para fins comerciais sem o consentimento, requerer indenização mesmo que a sua honra não tenha sido afetada, conforme exposto anteriormente;

III. Expôr o sujeito a uma situação falsa ou distorcida de forma pública, ao ponto da vítima se sentir ofendida<sup>46</sup>.

IV. Divulgar fatos privados publicamente – nesta hipótese a narrativa exposta é de fato verdadeira, no entanto de cunho privado e que passa a ser pública, expondo a vítima a uma situação vulnerável e ofensiva<sup>47</sup>;

Cabe ressaltar ainda, que não poderá pleitear indenização por danos à honra ou a privacidade o indivíduo que divulgar suas próprias informações privadas de forma pública<sup>48</sup>. Nestes casos onde existe autorização para divulgação das informações, cabe ao indivíduo determinar limites, que caso sejam extrapolados, configurem violação da privacidade<sup>49</sup>.

### **Ponderação dos conflitos entre a liberdade de expressão, privacidade e honra em face do mal uso da internet**

Neste capítulo serão abordados aspectos relacionados aos conflitos gerados pela má utilização da rede, bem como o entendimento jurisprudencial sobre o assunto.

Uma vez, em que as características referente ao discurso virtual é identificado, é necessário analisar suas prováveis consequências de modo a se concluir o impacto destas na formação dos critérios de ponderação do conflito na internet entre a privacidade, honra x liberdade de expressão.

---

45. SCHACHTER, Madeleine; KURTZBERG, Joel. Op. cit. p. 518-519.

46. SOLOVE, Daniel J. Op. cit. p. 119.

47. SCHACHTER, Madeleine; KURTZBERG, Joel. Op. cit. p. 530.

48. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 384.

49. Ibid. p. 382.

Neste contexto, cabe lembrar que direitos fundamentais são considerados mandados de otimização, isto porque sua aplicação se baseia em critérios de ponderação, e não de subsunção.

Um dos principais critérios utilizados pela doutrina<sup>50</sup> quando as ofensas ocorrem no “mundo real”, é a licitude do meio empregado na obtenção da informação. Para Luís Roberto Barroso, o ponto mais importante seria a forma como a informação foi obtida, vejamos:

O conhecimento acerca do fato que se pretende divulgar tem de ter sido obtido por meios admitidos pelo direito. A Constituição [...] interdita a divulgação de notícias às quais se teve acesso mediante cometimento de um crime. Se a fonte da notícia fez, e.g., uma interceptação telefônica clandestina, invadiu domicílio, violou o segredo de justiça em um processo de família ou obteve uma informação mediante tortura ou grave ameaça, sua divulgação não será legítima. Note-se ainda que a circunstância de a informação estar disponível em arquivos públicos ou poder ser obtida por meios regulares e lícitos torna-a pública e, portanto, presume-se que a divulgação desse tipo de informação não afeta a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem dos envolvidos<sup>51</sup>.

Nesta hipótese o ponto que deve ser observado a expectativa da privacidade do agente, através de parâmetros específicos, primeiramente verificando se o local de rede onde as informações são veiculadas permite o livre acesso de pessoas estranhas, ou se seu ambiente é seguro e restrito por senha ou outro método de identificação.

No primeiro caso, todas as informações divulgadas são dotadas de caráter público, outrora não poderá este mais tarde invocar o direito a indenização em caso de invasão de sua privacidade. Já no segundo caso, o usuário detém o domínio do acesso às suas publicações pois as mantém protegidas de forma que somente pessoas da sua confiança possam acessá-las, devendo estas então serem tratadas como informações privadas.

---

50. BARROSO, Luís Roberto. Op. Cit. p. 1-36.

51. Loc. cit.

Resumindo, toda pessoa que acesse informações em ambientes privados, está diretamente interferindo na reclusão do indivíduo, desrespeitando seu direito de estar só, como já foi abordado em capítulos anteriores.

A ilicitude reside então no mero conhecimento do autor que viola a privacidade do usuário ao acessá-las indevidamente. Tal conduta por si só não gera o direito a indenização por danos morais, cabe a vítima somente exigir que o ato lesivo seja interrompido. No entanto, caso haja a divulgação destas informações venha a se tornar pública, cabe a vítima pleitear a cessação do ato ilícito e a indenização cabível.

A primeira regra vale inclusive para as pessoas que detêm autorização para o acesso em conta de terceiro e as tornam públicas sem o consentimento da vítima, mesmo estando elegível para tanto. Esta questão se baseia na ausência de autorização para a divulgação, não importando se este detinha o acesso a conta.

O consentimento para que terceiros penetrem na intimidade de determinada pessoa não se estende para que se opere ulterior divulgação das particularidades conquistadas naquele convívio. Isso porque [...] a intimidade poderá vir a ser lesada em dois momentos distintos. Quando for invadida ilegitimamente [...]. Ou quando, embora tenha sido o extraneus autorizado a ingressar na intimidade alheia, não corresponda à confiança nele depositada e propale, num momento ulterior, aquilo que venha a ter conhecimento, ao participar lícitamente daquele convívio<sup>52</sup>.

Conclui-se portanto que tal fim não necessita estar necessariamente exposto, uma vez que as informações estão protegidas em um ambiente privado, logo se entende que a sua propagação por meios públicos está negada, não desejando que tais informações sejam do conhecimento de todos, salvo nos casos em que houver autorização tácita da vítima<sup>53</sup>.

---

52. COSTA JR., Paulo José da. O direito de estar só: tutela penal da intimidade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 55-56.

53. “O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também já assentou que o consentimento expresso pode ser limitado pela pessoa que se exporá, devendo ser respeitada a sua decisão. [...] (TJRJ, Ap. 5.246/91. RT 700/144.)”

Portanto cabe ao magistrado observar se os meios de obtenção das informações em ambientes privados é lícito ou não, se existe autorização expressa por parte do detentor da conta, caso contrário não poderá o detentor da conta alegar intromissão em sua privacidade, nem pleitear indenização.

Cabe salientar que, muito embora as informações sejam divulgadas em meio público, não está autorizada a sua reprodução em plataformas diferentes da que foi divulgada, caracterizando não só apenas um ato que fere a privacidade, mas também a honra e a dignidade do indivíduo.

A jurisprudência é clara neste sentido, no que diz respeito à violação da vida privada, imagem e honra da vítima após exposição de conteúdo privado, conforme demonstra decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO INDENIZATÓRIA - TÉRMINO DE NAMORO - DIVULGAÇÃO DE VÍDEOS E FOTOS ÍNTIMAS DA PARTE AUTORA EM REDES SOCIAIS - DANO MORAL CONFIGURADO - REPARAÇÃO DEVIDA. - A divulgação não autorizada de fotografias e de vídeos íntimos, mediante postagens em rede social, constitui violação à vida privada, intimidade, imagem e honra da pessoa, ensejando reparação por dano moral - Nessa situação, a demonstração do prejuízo extrapatrimonial é desnecessária, por ser aferível *in re ipsa*, ou seja, verificada a ocorrência do evento danoso, a sua repercussão negativa na esfera íntima do ofendido prescinde de prova. (TJ-MG - AC: 10000181115874001 MG, Relator: Roberto Vasconcellos, Data de Julgamento: 21/03/2019, Câmaras Cíveis / 17ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 26/03/2019)

Nota-se que embora favorável a decisão, carece plenamente de provas da repercussão negativa por parte do ofendido.

No que se refere a imagem, mesmo que a reprodução das imagens não tenha como resultado ofensa à honra ou a intimidade, cabe discussão a respeito a ofensa a imagem, nos casos em que a reprodução de mera imagem não esteja acompanhada de autorização expressa, conforme entendimento de Luís Roberto Barroso:

O direito à imagem protege a representação física do corpo humano ou de qualquer de suas partes, ou ainda de traços característicos da

pessoa pelos quais ela possa ser reconhecida. A reprodução da imagem depende, em regra, de autorização do titular. Nesse sentido, a imagem é objeto de um direito autônomo, embora sua violação venha associada, com frequência, à de outros direitos da personalidade, sobretudo a honra. Note-se, porém, que a circunstância de já ser público o fato divulgado juntamente com a imagem afasta a alegação de ofensa à honra ou à intimidade, mas não interfere com o direito de imagem, que será violado a cada vez que ocorrerem novas divulgações da mesma reprodução. A doutrina e a jurisprudência, tanto no Brasil como no exterior, registram alguns limites ao direito de imagem. Atos judiciais, inclusive julgamentos, são públicos via de regra (art. 93, IX da Constituição Federal), o que afasta a alegação de lesão à imagem captada nessas circunstâncias. Igualmente, a difusão de conhecimento histórico, científico e da informação jornalística constituem limites a esse direito<sup>54</sup>.

Entende-se que nas hipóteses, em que o usuário divulgou sua imagem de forma ampla e publicamente, este não pode alegar posteriormente a restrição de sua circulação, uma vez que, o mesmo compartilhou sua imagem acessível a um número incontável de pessoas.

### **Medidas cabíveis em caso de violação**

Até este momento a pesquisa buscou entender o conceito e as características de cada direito e as formas de violação destes, cabe agora entender as medidas judiciais pertinentes em caso de violação dos direitos fundamentais citados anteriormente.

Uma vez lesado, o usuário deve formular seu pedido na forma judicial, para que o juiz possa determinar a sentença que melhor solucione o caso concreto. Caso haja restrição de menor potencial a liberdade de expressão, mas que por sua vez gere resultados de maior potencial ao direito de personalidade, deve o magistrado

---

54. BARROSO, Luís Roberto. *Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade*. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 235, p. 1-36, jan./mar.2004.

optar pela medida menos gravosa, em atenção ao princípio da razoabilidade.

Nos casos em que a vítima, tenha conhecimento do autor do ilícito, poderá este mover ação ordinária somada a obrigação de fazer, com o objetivo de cessar imediatamente o ato lesivo, retirando o conteúdo objeto da ação, salvos os casos em que o *site* é criado especificamente para ofender o autor da ação<sup>55</sup>.

Sendo assim, o magistrado deve ainda proceder a determinação de antecipação da tutela em virtude dos prejuízos futuros causados em caso de divulgação de conteúdo privado, de modo a controlar a sua propagação, no entanto caso a divulgação já tenha ocorrido, a antecipação da medida se faz ainda mais necessária a ponto de frear os efeitos lesivos.

O magistrado deverá observar se o pedido do autor obedece a um dos requisitos: o *fumus boni iuris*, representado pela relevância do pedido, e o *periculum in mora*, baseado no receio de ineficácia do provimento final<sup>56</sup>.

Já nas hipóteses em que o autor do ato ilícito é desconhecido, mas o *site* provedor é reconhecido e possui sede, filial ou sucursal no Brasil, poderá o autor da ação mover ação ordinária, somada a obrigação de fazer perante o próprio servidor, a fim de que o conteúdo seja removido imediatamente, ou tenha seu acesso bloqueado, conforme o texto da Lei 12,965/14:

**Art. 18, § 3º:** As causas que versem sobre ressarcimento por danos decorrentes de conteúdos disponibilizados na internet relacionados à honra, à reputação ou a direitos de personalidade, bem como sobre a indisponibilização desses conteúdos por provedores de aplicações de internet, poderão ser apresentadas perante os juizados especiais.

---

55. Portal Migalhas. A remoção de conteúdo ilícito da internet: um olhar processual sobre o pedido. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/depeso/281960/a-remocao-de-conteudo-ilicito-da-internet--um-olhar-processual-sobre-o-pedido> >. Acesso em: 01 Mai. 2021.

56. NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 672

**Art. 21:** O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo<sup>57</sup>.

Observa-se portanto, que a legislação se preocupou com a defesa dos direitos inerentes à personalidade dos usuários da rede, de modo que a violação seja cessada o mais breve possível.

### **Considerações finais**

A liberdade de expressão é de fato um direito fundamental que concede valores importantes para todos os indivíduos, importantes para que possamos viver em sociedade. Obviamente, tal direito fundamental em algum momento poderá colidir com outros direitos fundamentais, como por exemplo a honra e a privacidade, relacionados aos direitos da personalidade.

Nestes casos o magistrado deverá observar os fatos e ponderar todos os direitos pleiteados, para que então possa julgar o caso da forma mais justa possível.

A *internet* por sua vez, se trata de um meio pelo qual pessoas compram e vendem produtos e serviços, jogam, se divertem e se comunicam. No entanto as hipóteses apresentadas compõem um rol meramente exemplificativo, isto porque cabe aos seus usuários definirem as suas demais finalidades, algumas ainda desconhecidas pelo ser humano.

O estudo apresentado buscou se delimitar a divulgação de informações que por vezes podem interferir na privacidade, e conseqüentemente

---

57. Lei 12.965, de 23 de Abril de 2014. Artigos, 18, § 3º e 21. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm) >. Acesso em: 01 Mai. 2021.

na honra dos envolvidos, vítimas de informações caluniosas espalhadas na rede.

Tais conflitos dão origem a novas discussões jurídicas, desta vez alocado em um contexto muito diferente e ainda mais complexo que os já estudados pela humanidade. Conflitos são de certa forma comuns, sejam eles por meio da rede de televisão, rádio ou imprensa escrita, porém conflitos originados na rede costumam adquirir dimensões maiores devido ao enorme potencial advindo da liberdade de expressão.

Conflitos desta natureza, ao contrário dos demais, devem ser tratados de maneira diferenciada, isto por que por si só conflitos na *internet* possuem características próprias, opostas às que conhecemos na mídia tradicional.

Ademais não cabe aos operadores do direito discutir apenas as suas consequências ou características, mas a sua resolução por meio de medidas judiciais próprias, como por exemplo a ação ordinária estudada anteriormente, que uma vez impetrada pelo Autor da ação, inibe a propagação, e demais condutas que desabonem a imagem da vítima, até que se possa chegar a uma sentença sobre o caso.

Casos envolvendo crimes cibernéticos são e continuarão sendo cada vez mais frequentes, fato que comprova a ideia de uma nação livre e democrática, pautada no direito da livre expressão, cabendo aos juristas analisar e compreender cada caso de forma isolada, de modo a se coibir abusos desta liberdade, tutelando direitos fundamentais inerentes aos usuários da rede.

## Referências

- AGUIAR, Sonia. *Formas de organização e enredamento para ações sociopolíticas*. Informação & Informação. Londrina: UEL, 2007. Disponível em: <<http://www2.uel.br/revistas/informacao/viewissue.php?id=39>>. Acesso em: 26 fev. 2017. p.
- BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 235, p. 1-36, jan./mar.2004.
- CORRÊA, Gustavo Testa. *Aspectos jurídicos da internet*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 8.

- \_\_\_\_\_. (2002). Código Civil 2002. Artigo 20 e 21. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>. Acesso em: 30 Abr. 2021.
- \_\_\_\_\_. (1988). Constituição Federal de 1988. Artigo IV, V, 5, Parág. IV e IX. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 06 Abr. 2021.
- COSTA JR, Paulo José da. *O direito de estar só: tutela penal da intimidade*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 55-56.
- DECLARAÇÃO DE CHAPULTEPEC. II e II. Disponível em: <<https://www.abert.org.br/web/menuperu/dec-chapultepec.html>>. Acesso em: 11 Abr. 2021.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Artigo 12. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direito-humanos>>. Acesso em 11 abr. 2021. <sup>1</sup>Pacto Internacional Sobre Direitos Civis E Políticos. Artigo 17. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em 11 Abr. 2021.
- FACEBOOK. State of connectivity 2015: a report on global internet access. 2015. Disponível em: <<http://newsroom.fb.com/news/2016/02/state-of-connectivity-2015-a-report-on-global-internet-ccess/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro* (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). 6. ed. Coimbra: Almedina. Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 328-330.
- GABRIEL, Martha. Marketing na era digital: conceitos, plataformas e estratégias. São Paulo: Novatec, 2011. p. 196.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, v. 1, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 172.
- INSTITUTO, Brasileiro de Direito De Família. Os limites da intervenção do Estado na vida privada. Disponível em <<https://ibdfam.org.br/noticias/4652/Os+limites+da+interven%C3%A7%C3%A3o+do+Estado+na+vida+privada>>. Acesso em: 30 Abr. 2021.
- JUSBRASIL. Recurso Especial, 1736803 RJ 2017/0026727-9. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=privacidade+artigo+21+codigo+civil>>. Acesso em: 30 Abr. 2021.
- \_\_\_\_\_. (2014). Lei 12.965, de 23 de Abril de 2014. Artigos, 18, § 3º e 21. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 01 Mai. 2021.
- MELO JUNIOR. Cleuton Sampaio de. Web 2.0 e mashups: reiventando a internet. Rio de Janeiro: Brasport, 2007. p. 13-14.

- MENDES. Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 360.
- NERY JUNIOR. Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 672
- FILIPPO. Denise Del Re; SZTAJNBERG, Alexandre. *Bem-vindo à internet*. Rio de Janeiro: Brasport, 1996. p. 19.
- VILHA. Ana Patrícia Morales; AGUSTINI, Carlos Alberto Di. *E-marketing para bens de consumo durável*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 20. “O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também já assentou que o consentimento expresso pode ser limitado pela pessoa que se exporá, devendo ser respeitada a sua decisão. [...] (TJRJ, Ap. 5.246/91. RT 700/144.)”
- ARTIGO 17; Pacto Internacional Sobre Direitos Cívicos E Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em 11 Abr. 2021.
- PANTOJA, Sônia; FERREIRA, Rosângela. *Evolução da internet no Brasil e no mundo*. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 7. Disponível em: <[ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/1750-Evolucao\\_internet\\_Brasil\\_mundo.pdf](ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/1750-Evolucao_internet_Brasil_mundo.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- PEREIRA. Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*, v. I. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.152.
- PORTAL. Migalhas. *A remoção de conteúdo ilícito da internet: um olhar processual sobre o pedido*. Disponível em< <https://www.migalhas.com.br/depeso/281960/a-remocao-de-conteudo-ilicito-da-internet--um-olhar-processual-sobre-o-pedido>>. Acesso em: 01 Mai. 2021.
- PORTAL. Migalhas. *Os crimes contra a honra como um atentado à liberdade de expressão*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/43052/os-crimes-contra-a-honra-como-um-atentado-a-liberdade-de-expressao>. Acesso em: 25 Abr. 2021.
- SCHACHTER Madeleine; KURTZBERG, Joel. *Law of Internet Speech*. 3. ed. Durham: Carolina Academic Press, 2008. p. 511.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 206.
- SOLOVE, Daniel J. *The Future of Reputation: gossip, rumor and privacy on the internet*. New Haven: Yale University Press, 2007. p. 114
- SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 41-42.

**TRIBUNAL**, de Justiça de São Paulo - SP. Apelação Civil – 10949828720178260100.

Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/902574027/apelacao-civel-ac-10949828720178260100-sp-10949828720178260100>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

**VAZ**, Conrado Adolpho. *Google marketing: o guia definitivo de marketing digital*. 2. ed. São Paulo: Novatec, 2008. p. 44.

# Prestação de contas partidárias como instrumento. Para o controle social e transparência: Uma análise a partir dos normativos legais específicos

**Marcos Rek**

## Resumo

Os partidos políticos constituem-se como ferramenta imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito, pois, através deles, são eleitos os candidatos previamente filiados às agremiações, responsáveis, consequentemente, por manifestar os anseios sociais e promover a soberania popular. A Constituição Federal estabelece, dentre os preceitos a serem observados pelos partidos políticos, o de prestar contas à Justiça Eleitoral, o que é regulamentado pela Lei 9.096/1995 e pela Resolução do TSE n.º 23.604/2019. Nesta feita, o presente trabalho objetivou efetuar uma análise exploratória dos dispositivos legais dos referidos normativos, para então, por meio deles, verificar se eles se constituem como instrumentos aptos a possibilitar um maior controle social e transparência às prestações de contas anuais das agremiações partidárias. Como resultado, identificaram-se e elencaram-se no trabalho, diversos dispositivos que atendiam às expectativas exploratórias, concluindo-se, de todo o estudo, que os normativos especificados são capazes de proporcionar a ampliação da transparência das contas partidárias, principalmente por conta de avanços tecnológicos e a efetivação de seu controle social, em face da possibilidade de participação efetiva concedida nesta tramitação, além da Justiça Eleitoral, a outros segmentos da sociedade e partes interessadas.

**Palavras-chaves:** Prestação de contas partidária; Partidos Políticos; Transparência; Controle social; Justiça Eleitoral.

---

## Sobre os autores

Bacharel em Ciências Contábeis pela UTFPR – Campus Pato Branco, Especialista em Auditoria, Perícia e Custos pela Faculdade Mater Dei; Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Focus; Mestre em Desenvolvimento Regional pela UTFPR – Campus Pato Branco/Pr. Servidor efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE-PR. marcosrek@yahoo.com.br

## Abstract

Political parties are essential tools for the existence of the Democratic State of Law, since, through them, candidates previously affiliated to the associations are elected, responsible, consequently, for expressing social aspirations and promoting popular sovereignty. The Federal Constitution establishes, among the precepts to be observed by political parties, that of accountability to the Electoral Justice, which is regulated by Law 9.096/1995 and by TSE Resolution No. 23.604/2019. In this way, the present work aimed to carry out an exploratory analysis of the legal provisions of the aforementioned regulations, and then, through them, verify if they are constituted as instruments capable of enabling greater social control and transparency in the annual rendering of accounts of party associations. As a result, several devices were identified and listed in the work that met the exploratory expectations, concluding, from the whole study, that the specified regulations are capable of providing the expansion of the transparency of party accounts, mainly due to technological advances and the effectiveness of its social control, given the possibility of effective participation granted in this process, in addition to the Electoral Justice, to other segments of society and interested parties.

**Keywords:** Party accountability; Political parties; Transparency; Social control; Electoral justice.

Artigo recebido em 5 de agosto de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 12 de agosto de 2022.

## Introdução

Os partidos políticos no Brasil configuram-se indispensáveis à existência do Estado Democrático de Direito, visto que, por eles é que se manifestam as expectativas e ideologias sociais e se promove a soberania popular, por meio da escolha de representantes filiados às agremiações partidárias e eleitos de acordo com as regras vigentes.

A Constituição Federal estabelece os preceitos a serem observados pelos partidos políticos, dentre eles, a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral, a quem é atribuída também, Constitucionalmente, a função fiscalizatória sobre as prestações de contas (PC's) partidárias.

Neste viés, o presente trabalho objetiva identificar por meio dos normativos legislativos específicos que regem o instituto de prestação de contas de partidos políticos, se eles se constituem como

instrumentos aptos ao controle social e a transparência às prestações de contas anuais das agremiações partidárias.

Para tal, efetua-se inicialmente uma fundamentação teórica e, subsequentemente, com base na legislação específica, especialmente na Lei n.º 9.096/1995 - Lei dos Partidos Políticos e Resolução do TSE n.º 23.304/2019, realiza-se uma abordagem exploratória e análise dos respectivos dispositivos legais, para, a partir destes identificar aqueles que se configuram aptos a conferir maior transparência e controle social às prestações de contas anuais dos partidos políticos no Brasil.

## **Fundamentação teórica**

Neste tópico, para uma melhor compreensão acerca do presente estudo, realiza-se uma breve fundamentação teórica, discorrendo-se na subseção **2.1 Partidos políticos e a obrigação de prestar contas**, sobre os partidos políticos, bem como, acerca da origem constitucional estabelecida às agremiações partidárias para prestar contas à Justiça Eleitoral e, nesta feita, na subseção **2.2 Legislação aplicável às prestações de contas partidárias**, identificam-se ainda os normativos específicos que regulamentam essa obrigação, os quais serão objeto de estudo deste trabalho.

## **Partidos políticos e a obrigação de prestar contas**

Os partidos políticos constituem-se como ferramenta imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito, tendo em vista a personificação e concretização dos anseios sociais, por meio de representantes legítimos, filiados àqueles e eleitos de acordo com as regras estabelecidas pelo sistema democrático brasileiro. Nesta esteira, Zilio, didaticamente ressalta que *“sem partidos políticos, não existem candidatos; sem candidatos, inexiste eleição e, por consequência, resta tolhida a participação do cidadão na formação democrática do Estado.”* (ZILIO, 2016, p. 81-82).

A Lei n.º 9.096/95, conhecida como Lei dos Partidos Políticos – LPP estabelece em seu primeiro artigo que *“O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo*

*e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal*". (BRASIL, 1995).

Em que pesem as críticas acerca dos vícios e falhas relativas aos partidos políticos, tais como a proliferação de agremiações partidárias, a sobreposição do interesse de alguns dirigentes em detrimento da ideologia do partido e/ou de seus filiados e a própria desvalorização de programas partidários, é cediço que o regime democrático depende essencialmente da pluralidade de partidos políticos para sua sedimentação e, isso fica transparente com o disposto na Constituição Federal, especificamente em seu artigo 14, § 3, ao se estabelecer como condição de elegibilidade a filiação partidária.

Neste contexto, Zilio reforça que "*no atual ordenamento jurídico, a importância dos partidos políticos é inequívoca, já que não se concebe postulação de mandato eletivo senão através de filiação partidária*". (ZILIO, 2016, p.81). Visível, assim, que os candidatos a cargos eletivos devem estar previamente filiados a partidos políticos, os quais representam as expectativas e ideologias sociais e promovem, com a escolha de seus representantes, a soberania popular.

Nos termos do art. 17 da CF/88, "*É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana...*" (BRASIL, 1988), o que é reforçado pela Lei 9.096/95 em seu art. 2º; além de tal liberalidade, há autonomia garantida pela CF para que os partidos políticos definam sua estrutura, organização e funcionamento.

O artigo 17 da Constituição Federal ainda acrescenta que devem ser *observados os seguintes preceitos*:

- I - caráter nacional;
- II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;(grifo do autor).
- IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (BRASIL, 1988)

Emerge, destarte, diretamente da Constituição Federal de 1988, especificamente de seu Capítulo V, art. 17, III, a prestação de contas à Justiça Eleitoral, como um dos preceitos indispensáveis à existência da agremiação partidária, o que é detalhado e tem sua dinâmica regulamentada por meio de legislação infraconstitucional,

especificamente, por meio da Lei Federal n.º 9.906/95 – LPP, bem assim, pela Resolução n.º 23.604/2019 do Tribunal Superior Eleitoral.

A obrigação de que partidos políticos prestem contas à Justiça Eleitoral deriva, então, dos mandamentos legais citados, ademais, a previsão Constitucional de que os partidos têm direito a recursos do Fundo Partidário<sup>2</sup>, de acordo com o contido no art. 17, §3º, reforça tal obrigatoriedade, visto que se tratam de recursos públicos, cuja movimentação demanda transparência, controle, fiscalização e responsabilização.

Neste diapasão, clara é a disposição Constitucional contida no parágrafo único do art. 70: “*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniárias*”. (BRASIL, 1988).

De todo o citado, vislumbra-se a prestação de contas partidária, objeto deste estudo, como uma obrigação de origem essencialmente constitucional, a qual delega à Justiça Eleitoral a atribuição fiscalizatória sobre a movimentação financeira dos partidos políticos. Neste prisma, a LPP, em seu artigo 34 explicita que “A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...]” (BRASIL, 1995). O mesmo artigo, em seu parágrafo 1º acrescenta:

- 
2. Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:
- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
  - II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
  - III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
  - IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. (BRASIL, 1995)

A fiscalização de que trata o caput tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.(BRASIL, 1995).

Os partidos políticos no Brasil têm a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral anualmente, o que deve acontecer por meio de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, de acordo com o critério de circunscrição, até o dia 30 de junho do ano subsequente ao exercício findo, nos termos do artigo 32 da LPP:

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de junho do ano seguinte. § 1º O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais. (BRASIL, 1996).

Neste contexto, salienta-se que o presente estudo objetiva, exclusivamente, a abordagem das prestações de contas partidárias anuais, a partir do que se pretende aferir, por meio dos dispositivos contidos na legislação específica, aspectos que concedem às prestações de contas maior transparência e a possibilidade de controle social, o que se pretende detalhar nos tópicos subsequentes.

### **Legislação aplicável às prestações de contas partidárias**

Para além da fundamentação contida na subseção 2.1, torne-se essencial relacionar a legislação que regulamenta o instituto da prestação de contas partidária anual, para então, num segundo momento, adentrar à exploração de seus dispositivos com identificação e análise daqueles aspectos que concedem maior transparência e controle a estas contas. Destarte, partindo-se do geral para o específico, tem-se:

a) a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, como Lei Maior, e a que apresenta a regra geral concernente às prestações de contas partidárias, o que ocorre por meio

do contido no artigo 17, III, num capítulo exclusivo, “CAPÍTULO V – DOS PARTIDOS POLÍTICOS”. (BRASIL, 1988)

b) Subsequentemente, vem a legislação infraconstitucional, por meio da Lei Federal n.º 9.906/95, a denominada Lei dos Partidos Políticos (LPP) dispor sobre os Partidos Políticos e regulamentar o disposto no artigo 17 da Constituição Federal. As prestações de contas são tratadas aqui, especialmente no “TÍTULO III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos”, em seu Capítulo I, artigos 30 ao 37-A. (BRASIL, 1995)

c) Por fim, toda a dinâmica da prestação de contas dos partidos políticos vislumbra-se na Resolução n.º 23.604/2019, exarada pelo Tribunal Superior Eleitoral em face das atribuições conferidas pelo artigo 61 da Lei n.º 9.906/95: “O Tribunal Superior eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.” (BRASIL, 1995). Assim, nos termos do seu artigo 1º, esta Resolução “*regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e aplicar-se-á no âmbito da Justiça Eleitoral*” (TSE, 2019).

Diante do exposto, com a identificação dos normativos legais específicos que regem a sistemática da prestação de contas partidária anual, ruma-se ao estágio de exploração e análise dos dispositivos constantes nesta legislação, a fim de se identificar aqueles que concedem a possibilidade de ampliação do controle social e transparência das prestações de contas de partidos políticos.

### **Identificação e análise dos dispositivos legais que possibilitam a ampliação da transparência e controle social às contas partidárias anuais**

Nesta seção, a partir dos normativos legais específicos que regem a prestação de contas partidária anual, objetiva-se identificar e analisar nos dispositivos contidos nesta legislação, aspectos que concedam transparência e controle social às prestações de contas. Para tanto, seguir-se-á metodologicamente, a abordagem das normas de acordo com a ordem exposta no item 2.1, rumando-se do geral para o específico.

Deste modo, a primeira disposição é a contida na Constituição Federal, em seu artigo 17, III, a qual apresenta o contorno geral

estabelecendo que, dentre os preceitos a serem observados pelos partidos políticos, está o de prestar contas à Justiça Eleitoral. (BRASIL, 1988). Este é o único dispositivo constitucional que trata acerca da prestação de contas partidária, cabendo, portanto, à legislação infraconstitucional as tratativas relacionadas à regulamentação desta obrigação.

Por conseguinte vem a Lei dos Partidos Políticos regulamentar o art. 17 da Constituição Federal e, dentre outros pontos, estabelecer a dinâmica a ser observada pelas agremiações no concernente às suas finanças, contabilidade e prestação de contas.

A Lei 9.096/95, em seu artigo 30 menciona que o “*partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.*” (BRASIL, 1995), o que, inclusive, é complementado pela Resolução 23.604/2019 do TSE:

As Art. 4º Os partidos políticos, em todos os níveis de direção, devem: I-[...] IV - manter escrituração contábil digital, observado o disposto no art. 25 desta resolução, sob a responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado, que permita a aferição da origem de suas receitas e a destinação de seus gastos, bem como de sua situação patrimonial;(TSE, 2019)

A exigência de que o partido político mantenha escrituração contábil sob a responsabilidade de um profissional habilitado em contabilidade, confere, possivelmente, às contas partidárias um maior grau de confiabilidade, transparência e controle, visto que estão sob os cuidados de um profissional especialista, o qual deve primar pela ética e exatidão na execução de seus serviços.

Os partidos políticos, nos termos do artigo 32 da LPP, estão obrigados a enviar à Justiça Eleitoral, anualmente, até o dia 30 de junho do ano seguinte, o balanço contábil do exercício findo, o que deve ocorrer observando-se a respectiva circunscrição, assim, conforme o § 1º do artigo em comento, “*o balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais*” (BRASIL, 1995). Essa distribuição concede uma maior efetividade quanto à análise e controle,

em face da devida desconcentração das contas e possibilidade de maior atenção às peculiaridades e características regionais e locais dos diretórios partidários.

A fim de dar maior transparência às contas partidárias, a LPP estabelece em seu artigo 32, §2º: “A *Justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação dos mesmos no Cartório Eleitoral.*” (BRASIL, 1995). Ademais, tal dispositivo constitui-se em exigência que proporciona às contas partidárias maior possibilidade de controle social, o que se dá por meio do Ministério Público ou qualquer partido político, como bem regulamenta o artigo 31, §2º da Res. 23.604/2019 do TSE:

A Secretaria do Tribunal ou o Cartório Eleitoral deve publicar edital para que, no prazo de cinco dias, o Ministério Público ou qualquer partido político possa impugnar a prestação de contas apresentada, bem como relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos (art. 35 da Lei nº 9.096/95). (TSE, 2019).

A Lei 9.096/95, ainda em seu artigo 32, especifica em seu parágrafo 4º que “os *órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral*”, (BRASIL, 1995) exigindo-se do responsável partidário, contudo, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos desse período, a ser apresentada na mesma data das prestações de contas acima mencionado.

A lei em comento desobriga os partidos que não tiveram movimentação de recursos, a prestarem contas, mas exige a apresentação de uma declaração de ausência de movimentação de recursos do período em análise, o que, aos olhos da Justiça Eleitoral é visto como uma modalidade de prestação de contas, como se observa nos dispositivos do artigo 28 da Res. 23.604/2019, abaixo transcritos:

§ 3º A prestação de contas é obrigatória mesmo que não haja o recebimento de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro,

devendo o partido apresentar sua posição patrimonial e financeira apurada no exercício.

§ 4º A prestação de contas dos órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro é realizada por meio da declaração de ausência de movimentação de recursos no período, a qual deve ser apresentada no prazo estipulado no caput. (TSE, 2019)

Apesar das divergências citadas, significativa é a importância de que todos os partidos políticos apresentem suas prestações de contas, independentemente de qualquer movimentação de recursos, conferindo um maior controle social e transparências às contas partidárias.

A LPP explicita o caráter fiscalizatório e de controle concedido à Justiça Eleitoral exclusivo sobre as contas partidárias, restringindo qualquer interferência na autonomia ou atividades destes entes partidários:

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...]

§ 1º A fiscalização de que trata o **caput** tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia. (BRASIL, 1995)

Nesta via, ZILIO (2016, p.92) corrobora ao lecionar que a prestação de contas à Justiça Eleitoral “*consiste em meio de controle para verificar a origem dos recursos arrecadados e o dos valores gastos pelos partidos, evitando o aporte de fontes vedadas e origens não identificadas às agremiações partidárias.*” Acrescenta que

*“trata-se de relevante mecanismo fiscalizatório, que permite conferir transparência às formas de arrecadação e gastos de recursos partidários”*. (ZILIO, 2016, p.92)

Avançando neste percurso exploratório, vislumbra-se a ampliação de controle externo sobre as contas partidárias, em face do contido no parágrafo único do artigo 35 da Lei 9.096/95:

O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após a publicação dos balanços financeiros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las, podendo, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos. (BRASIL, 1995).

Este dispositivo apresenta uma importante previsão legal, a qual possibilita a fiscalização paralela àquela executada pela Justiça Eleitoral e amplia o controle sobre as prestações de contas partidárias ao facultar aos demais partidos políticos o exame, na Justiça Eleitoral, das contas apresentadas por outras agremiações, podendo, nesta feita, inclusive, impugná-las, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar violações às prescrições legais em matéria financeira a que os partidos estão sujeitos.

Neste diapasão, vem também a Resolução 23.604/2019 do TSE, em seu artigo 25, acrescentar a obrigatoriedade de adoção da escrituração contábil digital pelos partidos políticos, observados os limites e isenções fixados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, somando-se, deste modo, aos demais dispositivos que conferem maior transparência e controle às contas partidárias, pois, em atenção suas obrigações contábeis, disponibiliza suas movimentações financeiras e contábeis de forma digital ao crivo da Receita Federal do Brasil.

Prosseguindo nesta trajetória, tem-se que a Lei 12.034/2009, por meio de uma minirreforma eleitoral, trouxe uma significativa mudança no concernente à natureza das prestações de contas partidárias, acrescentando o §6º ao art. 37 da LPP: *“O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdiccional”* (BRASIL, 1995), efetivando, destarte, a transição do caráter essen-

cialmente administrativo, até então vigente nas prestações de contas partidárias no âmbito da Justiça Eleitoral, para o caráter jurisdicional.

A característica jurisdicional concedida pelo dispositivo citado pode ser considerada um marco legislativo, pois, traz consigo a possibilidade de promover significativos reflexos à transparência e controle das prestações de contas partidárias, conforme se pretende expor nos parágrafos seguintes.

Num primeiro instante, em decorrência deste dispositivo, constata-se todo um processo adaptativo nas esferas normativa, processual e de tecnologia da informação no âmbito da Justiça Eleitoral, o que ocorreu com a edição de consecutivas Resoluções do TSE (23.432/2014, 23.464/2015, 23.546/2017 e, por fim, a Resolução 23.604/2019)<sup>3</sup> a fim de estabelecer uma dinâmica e regulamentação detalhada e o mais eficiente possível ao instituto das prestações de contas partidárias.

No concernente à tecnologia de informação, observaram-se avanços com o condão de tornar mais célere, sustentável e transparente a dinâmica processual, com a implantação de sistemas eletrônicos digitais, especificamente, nesta seara, o Processo Judicial Eletrônico – PJe (autuação e processamentos das prestações de contas partidárias) e o Sistema de Prestação de Contas Anual – SPCA (elaboração das prestações de contas partidárias e integração ao PJe).

Assim, em 2014 tem-se a instituição na Justiça Eleitoral do Processo Judicial Eletrônico - PJe, por meio da Resolução- TSE n.º 23.417/2014<sup>4</sup>, e, mais recentemente, o Sistema de Prestação de Contas Anual, SPCA, “de uso obrigatório, aos partidos políticos para possibilitar a elaboração e a entrega das prestações de

---

3. Resoluções disponíveis no endereço eletrônico <https://www.tre-pr.jus.br/partidos/contas-partidarias/contas-partidarias>. Acesso em: 02/06/2022.24. *Ibidem* p. 361.

4. Institui o Processo Judicial Eletrônico (PJe) da Justiça Eleitoral como o sistema informatizado de constituição e tramitação de processos judiciais e administrativos nessa esfera da Justiça, por meio do qual serão realizados o processamento das informações judiciais e o gerenciamento dos atos processuais, e define os parâmetros de sua implementação e funcionamento. Disponível em : <https://www.tre-pr.jus.br/servicos-judiciais/processo-judicial-eletronico-pje/processo-judicial-eletronico-pje> Acesso em: 02/06/2022.

contas anuais relativas ao exercício de 2017 e de anos posteriores.” (TSE, 2022)<sup>5</sup>, com seu regramento contido na atual Resolução TSE n.º 23.604/2019:

Art. 29. O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e deve ser composto das informações declaradas no sistema SPCA e dos documentos juntados nos autos da prestação de contas. (TSE, 2019).

Ademais, acerca da autuação e processamento da prestação de contas, o artigo 31 desta mesma Resolução acrescenta que, “*Concluída a elaboração da prestação de contas do partido político, o sistema SPCA realizará automaticamente a autuação e a integração dos autos no Processo Judicial Eletrônico*” (TSE, 2019), o que se aplica também à Declaração de Ausência de Movimentação de Recursos, consoante artigo 28, §4º, I e III, da Resolução TSE n. 23.604/2019.

Em face dessa intensa alteração normativa jurisdicional, processual e tecnológica, fácil perceber que se amplia a possibilidade de transparência e controle das prestações de contas partidárias, uma vez que tendo sido estas elaboradas no SPCA e autuadas eletronicamente no PJe, encontram-se os processos virtualmente disponíveis para consulta a quaisquer interessados (salvo os resguardados por sigilo).

Tal percepção, ademais, é reforçada pelo dispositivo da Resolução 23.604/2019, especialmente em seu artigo 67, o qual menciona que “*Os processos de prestação de contas partidárias são públicos e podem ser livremente consultados por qualquer interessado*” (TSE, 2019), excetuando-se os casos limitados por sigilo, nos termos do parágrafo único do artigo em comento.

Outra consequência ainda do caráter jurisdicional das prestações de contas partidárias, é a exigência de constituição de advogado nos respectivos autos para representação das partes, de acordo com

---

5. Disponível em <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/entrega-da-prestacao-de-contas/sistema-de-prestacao-de-contas-aneis-spcas>. Acesso em: 02/06/2022.

o contido no artigo 29, §2º, II e artigo 31, II da Resolução TSE n.º23.604/2019.

Neste prisma, infere-se que a exigência de profissionais especializados nos autos, como contador e advogado, em princípio, possibilita um maior controle e transparência às prestações de contas, visto que estarão sob apreciação prévia de pessoas habilitadas para a respectiva profissão e dotadas de conhecimentos específicos que devem proporcionar maior exatidão e veracidade na apresentação das contas partidárias.

Superado este dispositivo, debruçando-se sobre esta mesma Resolução do TSE, a partir do seu artigo 35, o qual trata efetivamente do controle de caráter fiscalizatório com o exame das PC's, vislumbram-se algumas de suas etapas constitutivas:

a) Análise preliminar pela unidade técnica responsável pelo exame das contas, limitando-se à verificação se todas as peças constitutivas foram apresentadas (TSE, 2019);

b) Constatada a conformidade quanto às peças, submissão das contas à análise técnica para exame de sua regularidade (TSE, 2019);

c) Após o exame, disponibilização do processo ao Ministério Público Eleitoral, oportunidade em que poder apontar irregularidade não identificadas pela Justiça Eleitoral (TSE, 2019);

d) Após manifestação do Ministério Público Eleitoral, intimação do órgão partidário e seus responsáveis para defesa a respeito de possíveis falhas indicadas nos autos, oportunidade em que poderão requerer produção de provas; (TSE, 2019)

e) Encerradas as diligências e prazos para apresentação de informações complementares e saneamento de irregularidades, remessa dos autos para a o responsável pela análise técnica para a emissão de parecer conclusivo das contas (TSE, 2019);

f) Após parecer conclusivo, disponibilização do processo: *“I - para as partes para o oferecimento de razões finais; II – ao Ministério Público Eleitoral para a emissão de parecer como fiscal da lei”*(TSE, 2019);

g) Transcorrido o prazo para apresentação de alegações finais das partes e do parecer do Ministério Público Eleitoral, processo concluso ao juiz ou relator para decisão. (TSE, 2019)

h) Da decisão das prestações de contas partidárias, cabe recurso para os TRE's ou TSE. (TSE, 2019);

i) Transitada em julgado a decisão que julgar as contas do órgão partidário, notificação dos órgãos nacional e estaduais do partido a respeito do inteiro teor da decisão (TSE, 2019).

Dos itens especificados anteriormente, afere-se a possibilidade de otimização do controle e transparência das contas em análise, em face dos diversos momentos consecutivos estabelecidos para a apreciação das prestações de contas, submetidas oportunamente aos diversos “olhares” de entes processuais.

Finalmente, ainda com base na Resolução TSE n.º 23.604/2019, identifica-se o artigo 68, abaixo transcrito:

Art. 68. O Tribunal Superior Eleitoral deve disponibilizar em sua página de internet todas as informações e documentos relativos às prestações de contas dos partidos políticos, em tempo real, incluindo-se os extratos das contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de recursos, sejam públicos ou privados. (TSE, 2019)

O dispositivo citado representa importante ferramenta de controle social à disposição do cidadão, entidades fiscalizatórias e demais interessados, visto que, todas as informações e documentos relativos às prestações de contas partidárias, incluindo extratos bancários relativos a todas as movimentações financeiras de recursos efetuadas pelas agremiações devem ser disponibilizados pelo TSE em página da internet.

Nesta feita, sem a pretensão de esgotar toda a matéria em tela, conclui-se o percurso exploratório e de análise da legislação específica relativa às prestações de contas partidárias, identificando-se neste trabalho, vários dispositivos que oportunizam a possibilidade de ampliação de controle e transparência destas contas anuais de agremiações partidárias.

## **Considerações finais**

Os partidos políticos têm significativa relevância à existência e concretização do regime democrático representativo brasileiro, visto que, por meio deles, postulam-se as candidaturas aos mandatos eletivos, com a indicação de candidatos previamente filiados às agremiações, para que, então eleitos, concretizem os anseios cole-

tivos e tornem efetiva a soberania popular. Neste prisma, escreve Zilio: “*Sem partidos políticos, não existem candidatos; sem candidatos, inexiste eleição e, por consequência, resta tolhida a participação do cidadão na formação democrática do Estado*”. (ZILIO, 2016, p. 81e 82).

A existência dos partidos políticos, entretantes, está sujeita à observação de alguns preceitos constitucionais, dentre eles, a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral, conforme o disposto no artigo. 17, III. (BRASIL, 1988), derivando, desta maneira, da Constituição Federal a competência atribuída à Justiça Eleitoral para a fiscalização das prestações de contas dos partidos políticos.

Nesta seara, a fim de regulamentar e detalhar a dinâmica do instituto das prestações de contas anuais de partidos políticos evidenciou-se a Lei Federal n.º 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos, a qual traz um capítulo especial tratando sobre esta temática, bem como, a Resolução n.º 23.604/2019, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O trabalho em tela, para além de toda a fundamentação teórica, objetivou, por meio de uma análise dos dispositivos legais das normas citadas, aferir se estas têm o condão de conferir transparência e controle social às prestações de contas anuais dos partidos políticos no Brasil.

Nesta feita, como resultado desta abordagem exploratória, identificaram-se diversos dispositivos, os quais são relacionados, sucintamente, no Quadro 1 abaixo:

Dispositivo	Normativo
O partido deve prestar contas à Justiça Eleitoral	CF 1988, art. 17, III
O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.	Lei 9.096/1995, art. 30
Os partidos políticos, em todos os níveis de direção devem manter escrituração contábil digital, sob a responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado	Resolução TSE 23.604/2019, art. 4º, IV
O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais	Lei 9.096/1995, art. 32, §1º
A Justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação dos mesmos no Cartório Eleitoral.	Lei 9.096/1995, art. 32, §2º
A Justiça Eleitoral deve publicar edital para que, no prazo de cinco dias, o Ministério Público ou qualquer partido político possa impugnar a prestação de contas apresentada, bem como relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 31, §2º

A prestação de contas é obrigatória mesmo que não haja o recebimento de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, devendo o partido apresentar sua posição patrimonial e financeira apurada no exercício, por meio da declaração de ausência de movimentação de recursos.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 28, §§ 3º e 4º
O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após a publicação dos balanços financeiros.	Lei 9.096/1995, art. 35
Obrigatoriedade de adoção da escrituração contábil digital pelos partidos políticos, observados os limites e isenções fixados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 25
Caráter jurisdicional concedido ao exame da prestação de contas dos órgãos partidários.	Lei 9.096/1995, art. 37, §6º
O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e deve ser composto das informações declaradas no sistema SPCA e dos documentos juntados nos autos da prestação de contas.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 29
Concluída a elaboração da prestação de contas do partido político, o sistema SPCA realizará automaticamente a autuação e a integração dos autos no Processo Judicial Eletrônico.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 31
Os processos de prestação de contas partidárias são públicos e podem ser livremente consultados por qualquer interessado.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 67
Exigência de constituição de advogado nos respectivos autos para representação das partes (partidos e dirigentes partidários responsáveis)	Resolução TSE 23.604/2019, arts. 29, §2º, II e 31, II
Exame da Prestação de Contas pelos órgãos técnicos	Resolução TSE 23.604/2019, arts. 35 a 41
O Tribunal Superior Eleitoral deve disponibilizar em sua página de internet todas as informações e documentos relativos às prestações de contas dos partidos políticos, em tempo real, incluindo-se os extratos das contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de recursos, sejam públicos ou privados.	Resolução TSE 23.604/2019, art. 68

**Quadro I** – Principais dispositivos à transparência e controle às PC's partidárias anuais. **Fonte:** Elaborada pelo autor.

Da análise dos dispositivos supramencionados, é possível perceber que, num primeiro momento, a Constituição Federal estabelece a linha geral acerca da obrigação de prestação de contas pelos partidos políticos, com a atribuição da respectiva fiscalização à Justiça Eleitoral, assim, o controle e transparência sobre as contas partidárias têm sua gênese neste dispositivo.

Subsequentemente, a legislação infraconstitucional, especialmente a Lei dos Partidos Políticos e a Resolução do TSE n.º 23.604/2019, regulamentam este ponto, evidenciando-se em outros comandos normativos, variados procedimentos a serem observados e obrigatoriamente atendidos pelas partes envolvidas nos processos e demais interessados, a fim de se ampliar as ferramentas de controle e transparência das PC's.

Neste contexto, conforme exposto na análise do item 3 deste artigo, bem assim, dos dispositivos elencados no Quadro 1, infere-se a possibilidade de ampliação do controle e da transparência das prestações de contas partidárias anuais, ao se estabelecer que todos

os partidos em todas as esferas, inclusive aqueles que não tiveram quaisquer movimentações financeiras ou estimáveis, prestem contas de sua situação financeira e contábil.

Percebe-se ainda, em que pese a atribuição Constitucional fiscalizatória sobre as contas partidárias concedida unicamente à Justiça Eleitoral, que em variados momentos da dinâmica processual, essa missão é “compartilhada” com outros entes sociais, tais como Ministério Público Eleitoral, partidos políticos, profissionais habilitados em contabilidade, advogados, Receita Federal do Brasil, órgãos técnicos responsáveis pelos exames das contas e cidadãos. Com isso, há uma significativa ampliação da transparência e possibilidade de controle social sobre as contas prestadas pelos partidos políticos.

O caráter jurisdicional concedido à tramitação das prestações de contas partidárias também representou um marco a este instituto, do que derivaram outras transformações, com alterações normativas e processuais, ressaltando-se aqui, a implantação do Sistema de Prestação de Contas Anual – SPCA e sua integração ao Processo Judicial Eletrônico – Pje da Justiça Eleitoral, por meio dos quais, com a disponibilização virtual dos processos, denota-se, como consequência uma otimização da transparência das contas e um maior controle social.

Por fim, soma-se aos demais aspectos citados, a obrigatoriedade de disponibilização de informações relativas às prestações de contas partidárias em páginas na internet da Justiça Eleitoral, em tempo real, proporcionando, nesta via, maior transparência e controle a quaisquer interessados.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os normativos legislativos vigentes concedem às prestações de contas partidárias anuais, diversos instrumentos e ferramentas aptos à ampliação da transparência e oportunidade de execução de variadas formas de controle social, do que se infere que decorra uma maior responsabilidade, ética e exatidão no cumprimento das normas legais e na correta movimentação de recursos financeiros pelos partidos políticos, sendo salutar nesta dinâmica, uma maior conscientização e participação popular efetiva.

## Referências

- BRASIL**, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 14 jun. 2022.
- BRASIL**, Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm) Acesso em: 14 jun. 2022.
- BRASIL**, Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art2) Acesso em: 15 jun. 2022.
- TRIBUNAL, REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ**. TRE-PR, 2022. Contas Partidárias – Anuais. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/partidos/contas-partidarias/contas-partidarias> Acesso em: 02 jun. 2022.
- TRIBUNAL, REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ**. TRE-PR, 2022. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Normas e Documentações. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/servicos-judiciais/processo-judicial-eletronico-pje/processo-judicial-eletronico-pje> Acesso em: 02 jun. 2022.
- TRIBUNAL, SUPERIOR ELEITORAL**. TSE, 2022. Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/entrega-da-prestacao-de-contas/sistema-de-prestacao-de-contas-anuais-spc> Acesso em: 02 jun. 2022.
- TRIBUNAL, SUPERIOR ELEITORAL**. Resolução N. 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-dezembro-de-2019> Acesso em: 14 jun. 2022.
- ZILIO, R. L.** Direito Eleitoral. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. 680 p.

# O debate sobre as candidaturas independentes na perspectiva de movimentos sociais e acadêmicos brasileiros

**Thiago Coelho Sacchetto**

## Resumo

Apesar de o constituinte originário de 1988 ter optado por alçar a filiação partidária à condição de elegibilidade da República Federativa do Brasil (art. 14, § 3º, V, CF), recentes discussões hermenêuticas e propostas de emenda à Constituição têm aventado a possibilidade de mitigar o âmbito de abrangência dessa exigência ao entendimento de que ela não consagraria a melhor sistemática de sufrágio para assegurar-se direitos políticos fundamentais. No artigo, explanam-se os argumentos favoráveis e desfavoráveis à incorporação das candidaturas independentes, pela perspectiva de representantes de Movimentos Sociais como a Bancada Ativista, o Movimento Livres, Vem pra Rua, Renova BR, Frente pela Renovação, Brasil 21, Transparência Brasil, Frente Favela Brasil, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e pela perspectiva de acadêmicos oriundos de diferentes institutos e universidades, suscitados no âmbito da Audiência Pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Metodologicamente, faz uso da investigação jurídico-interpretativa oriunda das ciências sociais aplicadas<sup>1</sup>, e conclui que as exposições, apesar de enriquecerem o debate, são insuficientes ao propósito de sistematizar todos os possíveis benefícios e malefícios do instituto em um esquema teórico integrador, apresentando simplesmente topoi argumentativos.

**Palavras-chaves:** Candidaturas independentes. Candidaturas apartidárias. Candidaturas avulsas. Candidaturas cidadãs. Candidaturas comunitárias.

## Sobre os autores

Thiago Coelho Sacchetto, filiação institucional: Universidade Federal de Minas Gerais. Qualificação acadêmica: Doutor em Direito Político. E-mail: tcsacchetto@gmail.com

- 
1. GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2015, pp. 28-29.

## Abstract

Despite the fact that the constituent in 1988 chose to raise party affiliation as an eligibility condition of the Federative Republic of Brazil (art. 14, § 3, V, CF), recent hermeneutical discussions and proposed amendments to the Constitution have raised the possibility of mitigating the scope of this requirement to the understanding that it would not enshrine the best system of suffrage to ensure fundamental political rights. The article explains the favorable and unfavorable arguments for the incorporation of independent candidacies, from the perspective of representatives of Social Movements such as Bancada Ativista, Movimento Livres, Vem pra Rua, Renova BR, Frente pela Renovação, Brasil 21, Transparência Brasil, Favela Brasil Front, Movement to Combat Electoral Corruption and from the perspective of academics from different institutes and universities, raised in the scope of the Public Hearing held by the Federal Supreme Court in Extraordinary Appeal 1238853/RJ. Methodologically, it makes use of legal-interpretative research from applied social sciences, and concludes that the expositions, despite enriching the debate, are insufficient for the purpose of systematizing all the possible benefits and harms of the institute in an integrative theoretical scheme, simply presenting topoi argumentative.

**Keywords:** Independent candidacies. Nonpartisan candidacies. Single candidacies. Citizen candidacies. Community candidacies.

Artigo recebido em 19 de setembro de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de novembro de 2023

## Introdução

Nos termos do art. 21, inciso XVII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), compete ao Relator convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões, ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante (BRASIL, 2020).

Em decisão proferida em 30 de setembro de 2019, o Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu que a celeuma das candidaturas avulsas suscitada no RE n.º 1.238.853 envolvia possíveis impactos no princípio da igualdade de chances, no sistema partidário e no regime democrático, e abrangia, também, questões relativas a dificuldades práticas, normativas e políticas em sua implementação.

Nessa conjuntura, manifestou que os quesitos envolvidos no litígio “extrapolam os limites do estritamente jurídico” e demandam “conhecimento interdisciplinar a respeito de aspectos políticos, eleitorais e administrativos” a ele relacionados (BRASIL, 2019a).

Por conseguinte, determinou a convocação de audiência pública para que os representantes dos Poderes, de instituições políticas, partidos, movimentos sociais, associações de direito eleitoral, acadêmicos e *experts* aportaram “ao Tribunal informação e pontos de vista diferenciados sobre a questão” (BRASIL, *ibidem*). Designada para o dia 09 de dezembro de 2019, foi oportunizado aos interessados a participação consoante os critérios de: (i) representatividade; (ii) especialização técnica e; (iii) garantia da pluralidade<sup>2</sup>.

Iniciada a audiência, dois pontos nevrálgicos foram delimitados pelo Ministro Relator como de recomendável enfrentamento pelos expositores: (i) a legitimidade ou ilegitimidade do Supremo Tribunal Federal para se pronunciar sobre as candidaturas avulsas; e (ii) a dispensabilidade, ou não, da exigência de filiação partidária atrelada à capacidade da inovação de fortalecer (ou enfraquecer) a democracia (BRASIL, 2019b, p. 1).

Doravante, os principais argumentos suscitados no evento foram compilados, na ordem em que apresentados, e com a supressão de fundamentos repetidos ou com conteúdo marginal ao tema<sup>3</sup>.

### **Os argumentos preeminente e disruptivos dos representantes dos movimentos sociais<sup>4</sup>**

Inaugurando a terceira seção, pronunciou-se a ex-Senadora e ex-candidata à Presidência da República Marina Silva. Em sua exposição, sobreleva a importância das candidaturas independentes como instituto de fomento a processos de mobilidade

---

2. Edital de convocação disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/RE1238853EDITALDECONVOCAAO.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

3. Documento com seleção de convocados disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/audiencia.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

4. Referente à sessão de 15h às 20h. Na ocasião, foi concedido o tempo de até 15 minutos para a manifestação dos expositores. Quanto a estes, foram organizados conforme sua vinculação: Bancada Ativista (expositor: Dr. Pedro Telles); Movimento Livres e Renova BR (expositor: Dr. Gabriel Sousa Marques de Azevedo); Movimento Vem pra Rua/ Frente pela Renovação (expositora: Dra. Adelaide de Oliveira); Transparência Brasil (expositor: Dr. Manoel Galdino); Frente Favela Brasil (expositora: Dra. Anna Karla da Silva Pereira); Brasil 21 (expositor: Dr. Pedro Henrique de Cristo); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE (expositor: Dr. Luciano Caparroz Pereira dos Santos).

político-partidária, visto que, com a quebra do monopólio, os partidos políticos se veriam obrigados a debater mais sobre temas coletivamente relevantes, extrapolando-se os esforços fisiológicos (BRASIL, 2019b, p. 136).

Declarou existir hodiernamente uma grande demanda por mais participação política, sobretudo autoral, em que os indivíduos se sintam parte dos processos decisórios e não apenas como meros expectadores coadjuvantes, de modo que essa demanda reivindica fórmulas novas de participação (BRASIL, 2019b, p. 136-137)<sup>5</sup>. Reconheceu que a implementação das candidaturas avulsas exige a superação de grandes desafios, como, por exemplo, não permitir que elas levem o sistema político a uma excessiva fragmentação inviabilizadora da construção de um projeto de comunidade (BRASIL, 2019b, p. 138). Como saída, sugeriu ser imprescindível que se exija dos candidatos apartidários a apresentação de plataformas políticas voltadas à busca de interesses coletivos, e que tenham o apoio mínimo de um determinado número pessoas, a fim de que não venham a se legitimar como representantes de si mesmos ou do poder econômico (BRASIL, 2019b, p. 138-139).

Asseverou que, em uma conjuntura tecnológica na qual é possibilitada à maioria das pessoas do mundo se conectar em tempo real é inaceitável que novos mecanismos capazes de concretizar

---

5. Nas suas palavras: “Está surgindo no mundo - já surgiu - um novo sujeito político. Esse novo sujeito político tem uma nova forma de atuação. Ele não se contempla mais nas velhas fórmulas de ter como a sua alavanca o sindicato, o partido, a ONG, o grupo religioso a que se pertence, o grupo empresarial ou até mesmo o líder carismático. Há uma demanda das pessoas por serem autoras, mobilizadoras e protagonistas do seu próprio destino. Há uma demanda por muita gente no mundo - isso é muito bom na minha opinião - por ter um lugar de autoria, um lugar de realização, um lugar de reconhecimento. Esse novo sujeito político e esse novo ativismo é uma realidade, e o Brasil vive essa realidade, o mundo inteiro vive essa realidade. Eu costumo dizer que esse novo ativismo é o que eu chamo de ativismo autoral, o ativismo das pessoas, que é muito mais do que uma ideologia. É uma vivência, é uma experiência. Ainda que tenha também ideologia, ainda que tenha um ideal, ainda que tenha propostas, as pessoas querem dar uma contribuição. E nós temos que compreender que as fórmulas que já foram feitas, e que deram certo, elas não são eternas. Nós estamos aqui para quebrar paradigmas, porque insistir neles, quando, na prática, eles já estão quebrados, é fazer com que a realidade seja prisioneira dos nossos conceitos e dos nossos preconceitos.” BRASIL, *ibidem*, p. 140-141.

uma participação política mais direta do cidadão não sejam criados (BRASIL, 2019b, p. 139). Concluiu que ao apartar a sociedade das questões públicas, a ela não é concedida a oportunidade de se constituir como um sujeito político ativo, levando à terceirização da política e deve ser evitado com e por meio das candidaturas independentes (BRASIL, 2019b, p. 140-141).

Em seguida, pela Bancada Ativista falou Pedro Telles. Inicialmente, asseverou que o movimento tem por objetivo a promoção de novas práticas políticas capazes de fortalecer a democracia e ampliar a participação de pessoas historicamente alijadas de espaços de poder (BRASIL, 2019b, p. 144). Após, afirmou que as candidaturas cívicas (terminologia preferível a candidaturas avulsas ou independentes) já foram implementadas em 95% dos países democráticos do mundo e não se tratam de instrumentos afetos a vontades de aventureiros políticos (BRASIL, 2019b, p. 144-145). Doravante, elucidou que, ao contrário de ameaças aos partidos – considerados as principais instituições intermediadoras na democracia – as candidaturas cidadãs tratam-se de canais complementares para o desenvolvimento do sistema (BRASIL, 2019b, p. 145-146).

Nesse sentido, ressaltou que em nenhum país do globo em que o instituto foi implementado houve qualquer ameaça a manutenção do regime democrático, ao passo que a inovação otimizaria a garantia de direitos fundamentais, como por exemplo, a proteção contra a exigência de se manter associado (art. 5º, XX, da CF). Aduziu que as atuais barreiras de entrada do sistema político desfavorecem os grupos vulneráveis, sendo certo que a inovação impele os partidos políticos, por meio da concorrência, a reformular as práticas iníquas utilizadas no processo eleitoral, pois – tal como são delineadas – não conferem justas oportunidades competitivas entre candidatos (BRASIL, 2019b, p. 146-147). Por fim, sustentou que a estipulação de um percentual mínimo de apoio popular, ou a criação de listas cívicas, atende ao escopo de barrar candidaturas sem qualquer respaldo coletivo, o que já é feito noutros ordenamentos estatais<sup>6</sup>.

---

6. “Como falei no começo de minha fala, ao defender candidaturas cívicas, não estamos defendendo a ideia de que o indivíduo possa sair candidato sem

Na sequência, em nome do Movimento Livres e do Renova BR, falou o advogado e vereador de Belo Horizonte, Gabriel Sousa Marques de Azevedo. Parafrazeando Hannah Arendt, aduziu ser o sentido da política a liberdade, e o seu objetivo, o cuidado com a coisa pública, pois, para haver política é necessária a existência de uma rede social<sup>7</sup>. Em continuidade, asseverou serem as políticas partidárias espécies de políticas privadas – o que em si não é ilegítimo – mas que, do ponto de vista da democracia, circunscrever as possibilidades de atuação política apenas ao âmbito do que é privado, é, sim, ilegítimo (BRASIL, 2019b, p. 151-152).

Após sintetizar em breve relato a evolução histórica do sufrágio no Brasil e asseverar que a partidocracia é uma via de auto cratização da democracia, criticou o fato de as agremiações partidárias no

---

nenhum tipo de respaldo ou construção coletiva. Há duas formas de garantir e fomentar isso, que já foram implementadas com sucesso em outros países onde candidaturas assim são permitidas. A primeira forma é exigir um número mínimo de assinaturas de apoio para que uma candidatura seja homologada. Na Colômbia, por exemplo, podem-se lançar candidatos ao Poder Legislativo todos os chamados grupos significativos de cidadãos - esse é um termo previsto na lei colombiana - que juntarem assinaturas equivalentes a 20% do coeficiente eleitoral, ou seja, equivalentes a 20% do número de votos necessários para eleger alguém. A segunda forma é permitir a criação de listas cívicas, em que diversos candidatos cívicos se juntam em torno de um projeto comum e somam votos para o atingimento do coeficiente eleitoral e definição do número de eleitos, da mesma forma como já acontece para partidos. Com essas medidas, garante-se a coletividade, característica central da boa política.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 147-148. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

7. “Para minha argumentação, é necessária a devida compreensão do que é política, gênero de primeira necessidade em uma democracia. A palavra vem da expressão grega que dá nome a um livro de Aristóteles. Política deriva do substantivo pólis, cujo significado denominava o que hoje chamamos de cidade. Cuidar dela é ser político. O sentido da política, bem definiu Hannah Arendt, é a liberdade. A liberdade de não ser conduzido, a liberdade é existir como realidade social. Para haver política, é preciso que exista uma rede social. Se não se tivesse conformado uma rede social com significativo grau de distribuição na Ágora Ateniense, a democracia não teria tido local público para o seu nascimento.” BRASIL, *ibidem*, p. 150.

país nunca terem funcionado de um jeito ideal e, no entanto, continuarem a manter um monopólio jurídico para a apresentação de candidatos<sup>8</sup>. A propósito, condenou o expediente propalado pelos adversários da inovação de que o instituto é capaz de colapsar a democracia, pois aumento de participação e pluralidade de ideias não são capazes de submeter o regime democrático a risco<sup>9</sup>. Depois de apresentar dados sobre o baixíssimo grau de confiabilidade ostentado pelas agremiações partidárias junto ao cidadão, defendeu a necessidade de a mutação constitucional ser reconhecida, adequando-se a interpretação do texto constitucional ao atual contexto de descrença nos partidos, no qual apenas 10% da população brasileira é filiada a algum deles (BRASIL, 2019b, p. 153-156)<sup>10</sup>.

Caminhando para o final da exposição, asseverou que os partidos políticos não são organizações públicas e, enquanto entidades privadas, tendem a privatizar partidariamente a esfera pública. A rigor, aduziu que a competição entre eles não é hábil, per si, a desenvolver um sentido publicístico no corpo social, enfatizando que a fundação de novos partidos é insuficiente para a renovação da política porquanto os seus padrões organizacionais obsoletos são incapazes de dar conta das complexas e dinâmicas interações sociais (BRASIL, 2019b, p. 158). Na mesma linha, ressaltou ser uma ilusão

---

8. BRASIL, *ibidem*, p. 151-152.

9. “Para jogar por terra esses argumentos, basta voltar os olhos a outros cantos do mundo. Ou alguém me aponta um lugar que seja onde as candidaturas independentes solaparam a democracia. É preciso discutir com evidências, Senhoras e Senhores! Os argumentos dos representantes dos partidos aqui, hoje, poderiam ser resumidos numa frase: o poder é nosso e não vamos dividir! O Presidente da França, Emmanuel Macron, elegeu-se sem estar filiado e nem por isso houve qualquer ruptura no modelo democrático francês. Da mesma forma, Joachim Gauck, que presidiu a Alemanha até março de 2017, chegou ao poder sem filiação. Nos Estados Unidos da América, as eleições não partidárias são comuns no nível municipal e, por lá, há até senadores sem partido. Por outro lado, o Brasil se equipara, em termos de restrição eleitoral a candidaturas independentes, ao grupo que representa 11% dos países do Globo, por exemplo, Angola, Cambódia, Guatemala, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suriname, Tanzânia, Ubequistão e Zanzibar.” BRASIL, *ibidem*, p. 152-153.

10. “Entre a vontade de cuidar das cidades onde vivem há o obstáculo de partidos políticos que, sobretudo em âmbito local, são propriedades de pessoas que não desejam permitir a renovação. Ignorar o que as legendas fazem nas pequenas cidades deste Brasil é fechar os olhos aos adversários da nossa democracia no seu âmbito mais genuíno, o âmbito municipal.” BRASIL, *ibidem*, p. 157.

aguardar pelas prometidas reformas internas, visto que os arranjos partidários são intencionalmente planejados de modo hierárquico e autocrático para impedir mudanças<sup>11</sup>, denominando de hipócrita, ou despegada da realidade, a crença na existência do papel de filtragem dos partidos, com a esperança de que se perceba, num futuro próximo, que a exigência de filiação partidária é tão desarrazoada quanto a obrigação de possuir alqueires de mandioca<sup>12</sup>.

Logo após, pelo Movimento Vem pra Rua e em nome da Frente pela Renovação, pronunciou-se Adelaide de Oliveira. Exaltou, entre as qualidades desses movimentos, a defesa de ideias e não de pessoas ou partidos, modo de fazer política que tem recebido cada vez mais apoio da população<sup>13</sup>. Afirmou que desde as manifestações de 2013 tem se tornado consensual a demanda por representantes políticos não vinculados ao obscuro sistema das agremiações partidárias, permeado em seu histórico por eventos de Caixa 2, “rachadinha” e corrupção (BRASIL, 2019b, p. 161-162).

- 
11. Disse ainda: “Quem quer os partidos políticos como uma única tecnologia política, me lembra o ludismo no Século XIX. Ser contra a inovação beira o ridículo. Recuso-me a utilizar o termo “avulso” para quem deseja se candidatar sem partido político. A enorme parcela da sociedade não é filiada a nenhuma legenda; avulsos mesmos, diante da esmagadora maioria, são aquelas pessoas filiadas.” BRASIL, *ibidem*, p. 158.
  12. “E vejam que, em um país em que se plantando tudo dá, até plantar aipim como condição de elegibilidade me parece mais democrático do que a burocracia partidária da atualidade que impede 9 a cada 10 brasileiros de ser parte da nossa democracia por inteiro.” BRASIL, *ibidem*, p. 159.
  13. “O Vem Pra Rua é um movimento suprapartidário; ele não defende pessoas e partidos; ele defende ideias e iniciativas. Temos mais de 2 milhões de seguidores e chegamos a 15 milhões de interações, por semana, nas nossas páginas, mais de 60 milhões por mês. Levamos para rua, juntamente com vários outros movimentos, em manifestações democráticas, pacíficas e ordeiras, milhões de pessoas. Em um só dia, levamos mais de 6 milhões e meio de pessoas em 450 cidades pelo Brasil e fora dele. Temos influência e um enorme apoio da sociedade, exatamente, porque não somos partidários. Há cinco anos, defendemos claramente os nossos propósitos e os nossos pilares definidos sob a batuta dos seus fundadores Colin Butterfield e Rogério Checker.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 159-160. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

Nessa conjuntura, afirmou que a sociedade civil tem criado ferramentas capazes de aprimorar a experiência representativa, como sites e aplicativos de transparência ou mapeamento de opiniões, cuja publicização de dados contribui para a positiva renovação dos quadros políticos<sup>14</sup>. Nesse contexto, enquanto a mais pura expressão de liberdade da sociedade e do eleitor, exaltou as candidaturas independentes como instrumento de inovação necessário à democracia, porquanto capaz de assegurar aos indivíduos o poder de eleger governantes sem a imprescindibilidade de eles terem passado pelo crivo corporativista dos partidos (BRASIL, 2019b, p. 166-167).

Asseverou que é preciso pensar em novas formas de representação em consonância com a revolução comunicativa<sup>15</sup>. Nessa toada, ratificou o posicionamento de rejeição às práticas partidárias já habituais no país, em que mínimas condições de democracia interna não são garantidas e em que os partidos são transformados em máquinas financeiras de uso de recursos públicos, que a todo custo praticam barganhas por cargos, cotas, poder e dinheiro (BRASIL, 2019b, p. 164-165). Em conclusão, ressaltou ser a sociedade civil organizada brasileira muito mais atrativa para a participação política do que os partidos, e que, nesse cenário, é imperioso adotar candidaturas avulsas enquanto mecanismos de ampliação da concorrência e de alternativa representacional ao eleitorado (BRASIL, 2019b, p. 166).

Ato posterior, o Professor Doutor Manoel Galdino falou em nome da Transparência Brasil. Posicionou-se em sentido contrário às candidaturas avulsas por três motivos: (i) por entender que o

---

14. Cita como exemplos: o Ranking dos Políticos, o Atlas Político, o Meu Congresso Nacional, o Vigie Aqui, o Contas Abertas, o mapa do Congresso, da Câmara e do Senado, o mapa de gastos dos parlamentares, o mapa de opinião e intenção de votos de assuntos relevantes e até mesmo o mapa do STF, aos quais atribui significativo impacto sobre a maior renovação política da histórica democrática brasileira. BRASIL, *ibidem*, p. 162-163.

15. “E é inegável que a sociedade mudou em seus relacionamentos e forma de expressão e comunicação. A tecnologia trouxe os meios e instrumentos que dão voz àqueles que se manifestavam somente a cada quatro anos. A política passou a fazer parte do nosso cotidiano. Pelas redes sociais, todos os acompanham, todos têm opinião. Mesmo isolando um certo comportamento embriagado por essa liberdade de expressão tão à mão, não podemos negar que a população se interessa, sim, por política e quer a participação.” BRASIL, *ibidem*, p. 164.

instituto não contribui para aumentar a pluralidade representativa no Estado; (ii) porque os partidos políticos são entidades que precisam ser fortalecidas ao invés de enfraquecidas; e (iii) devido ao fato de a inovação ser incapaz de solucionar os reais problemas do sistema (BRASIL, 2019b, p. 169).

Em relação ao primeiro ponto, afirmou que a hipotética admissão das candidaturas independentes no ordenamento se desdobraria em dois cenários: em um deles, a despeito da inclusão, a realidade eleitoral se manteria praticamente igual; no outro, uma explosão de candidaturas partidárias ocorreria em prejuízo da equânime distribuição de recursos escassos. Asseverou que a primeira projeção é provável na conjuntura em que não se confira às candidaturas avulsas acesso ao fundo partidário e ao fundo eleitoral; e em que lhes seja dada ínfima presença nos meios de comunicação. Nesse contexto de competição profundamente desigual, pouquíssimos candidatos independentes conseguiram ser eleitos e, ainda que tenham êxito, poucas condições terão para influenciar a realidade das casas legislativas, já que a sua ascendência sobre a dinâmica dos blocos parlamentares será diminuta<sup>16</sup>.

---

16. Diz: “Que resultado podemos, então, esperar de tal cenário? Em primeiro lugar, poucos candidatos avulsos conseguiram ser eleitos, posto que a competição será extremamente desigual. Apenas candidatos com nome e acesso a muitos recursos terão sucesso. Dada a desigualdade de classe, de gênero e de raça do Brasil, o perfil dos eleitos dificilmente ampliará a diversidade dos políticos brasileiros. Na verdade, é de se esperar que aumente o percentual de homens brancos e ricos eleitos. Podem, pelo menos, forçar uma mudança nos comportamentos partidários? O que terá um líder partidário a temer? Nesse cenário, não diminuirá o acesso a recursos públicos, não diminuirá seu poder nas Casas Legislativas. Na verdade, no Parlamento, o poder das lideranças partidárias poderá até aumentar, pois os candidatos avulsos precisarão pedir, às bancadas parlamentares, para serem indicados para Mesas e comissões. Em vez de democratizar os partidos, podemos acabar concentrando o poder nas lideranças. É importante lembrar também que os partidos poderão lançar candidatos laranjas como avulsos, que, uma vez eleitos, migrarão para esses mesmos partidos. Não imaginem que as lideranças partidárias reagirão mantendo o padrão de comportamento atual. Partidos são estratégicos”, e ainda complementa: “Uma vez eleitos, situação similar ocorrerá na arena legislativa. O Regimento Interno das Casas continuará a privilegiar partidos. Assim, eleitos avulsos terão peso ínfimo nos blocos parlamentares, que determinam, como sabemos, a composição das Mesas e comissões permanentes. Não terão poder de pedir urgência na tramitação de projetos de lei, nem poderão usufruir dos demais poderes concedidos aos líderes partidários.” BRASIL, *ibidem*, p. 170-171.

Na segunda projeção – em que maiores condições para a igualdade de disputa sejam concedidas – visualiza um cenário de desarrazoado florescimento do número de candidaturas independentes, situação na qual antevê o desenvolvimento de preocupantes patologias, como o crescimento de lavagem de dinheiro em campanhas ou a alocação de tempo de comunicação em candidatos cuja única função seja atacar adversários competitivos<sup>17</sup>.

No que diz respeito ao segundo ponto, reconheceu ser um fato a constatação de que a democracia moderna nasceu sem a obrigatoriedade de que a representação ocorresse imprescindivelmente por intermédio dos partidos, mas que, na prática, essas instituições sempre emergem nos sistemas por serem essenciais, entre outras funções, a resolverem o intitulado *problema da ação coletiva*<sup>18</sup>. Quanto ao Brasil, asseverou que as agremiações partidárias desempenham um exitoso papel de coordenação do trabalho dos congressistas, cujos votos se dão – em sua maioria – com altos índices de correlação com aqueles indicados pelas lideranças (BRASIL, 2019b, p. 173).

Ato seguinte, aduziu que, na prática, as candidaturas independentes não são capazes de compelir os partidos políticos a serem mais responsivos com a vontade dos eleitores, uma vez que eles já

---

17. “Sem maiores restrições, que exploda o número de candidatos. Afinal, será destinado recurso público para cada cidadão que se der ao trabalho apenas de registrar o nome no Tribunal Eleitoral. Com o dinheiro, poderá ser montada uma grande lavanderia, em que os recursos serão destinados não para a campanha, mas para encher o bolso dos candidatos. O tempo em rádio e TV poderá ser alugado para atacar adversários mais competitivos.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 171. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

18. “A explicação tradicional é a de que eles ajudam a resolver o chamado problema da ação coletiva. De acordo com o trabalho de Olson, a ação coletiva sofre do chamado problema do carona. Se uma ação coletiva atinge seu objetivo, seus beneficiários incluem também quem não se esforçou ou pagou o custo da empreitada coletiva. Outra dificuldade da ação coletiva é o custo de coordenação quando o número de agentes é muito grande. Os partidos políticos surgem, de acordo com essa visão, porque permitem aos políticos resolverem o problema do carona e coordenar suas ações.” BRASIL, *ibidem*, p. 172-173.

possuem acesso a numerosos recursos públicos, independentemente do seu desempenho eleitoral. Por isso mesmo, sem trazer benefícios, o novel instituto apenas aumentaria a já significativa dificuldade cognitiva do eleitor brasileiro em escolher o seu voto, num ambiente político marcado por excessiva oferta de candidaturas e pouca diferenciação ideológica (BRASIL, 2019b, p. 173-174).

No que se refere ao terceiro e último ponto, com esteio nas ideias desenvolvidas pelo cientista político estadunidense Seth Masket, asseverou que reformas legislativas destinadas a alterar a importância dos partidos políticos, em muitos casos, apenas pioram o problema que pretendiam solucionar (MASKET, 2016). Seguindo esse raciocínio, aduz que a inovação não soluciona os principais problemas do sistema: a distribuição de recursos públicos nas campanhas, o alto custo cognitivo para se exercer o voto e a ineficácia punitiva em relação aos desvios de políticos e partidos<sup>19</sup>.

Subsequentemente, falou a historiadora Anna Karla da Silva Pereira pela Frente Favela Brasil. Destacou a percepção dos seus integrantes acerca da necessidade inadiável de se organizarem com o propósito de participar do debate público no país (BRASIL, 2019b, p. 179-180). Ressaltou a existência de um cenário político nacional de evidente descrédito das instituições partidárias junto à população, no que emendou crítica à propalada ideia de haver sim renovação política no país, considerada falsa quando dados revelam que apenas 4% dos senadores, deputados federais, estaduais e distritais são autodeclarados negros (BRASIL, 2019b, p. 181).

A propósito, ressaltou a iniquidade do processo eleitoral no Brasil, em que negros dificilmente conseguem furar as bolhas

---

19. “Se pudesse apontar uma direção para achar o problema certo, perguntaria: o que os políticos precisam? O que os bons políticos precisam que maus políticos não precisam? Com certeza não é candidaturas avulsas. A candidatura avulsa parte da premissa de que os bons políticos usarão essa opção para barganhar melhores arranjos com os partidos, mas não há nada nela que não valha para políticos ruins. É um mal designer para o poema errado.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 176-177. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

estruturais para se elegerem, na medida em que a eles é imposta toda ordem de empecilhos na disputa por recursos financeiros, tempo de mídia e apoio das estruturas partidárias (BRASIL, 2019b, p. 181-182). Para ilustrar, enfatizou a baixa representatividade, em 2018, de candidatos negros nas eleições para governador, e diante esse cenário exaltou posicionamento favorável à criação de novos mecanismos institucionais, como as candidaturas independentes, hábeis a garantir mais oportunidades na disputa eleitoral a todos os brasileiros e brasileiras<sup>20</sup>.

Pelo Brasil 21, grupo de inovação tecnológica formado por lideranças sociais, alunos e professores, falou o professor e mestre Pedro Henrique de Cristo. Aduziu que o Estado moderno, desde o seu nascimento, surgiu para servir às elites, e até os dias de hoje, mantém um perfil aristocrático (BRASIL, 2019b, p. 184). Citando movimentos populares globais de insurgência contra o status quo (v.g: Primavera Árabe, *Occupy*, *Santiagoço*, Hong Kong) destacou que a revolução tecnológica – não obstante tenha majorado o acesso da população à informação – trouxe consigo um sentimento de decepção por tornar as massas mais conscientes de que as decisões públicas são construídas sem a sua efetiva participação<sup>21</sup>.

A propósito, asseverou que a democracia brasileira é quase toda representativa, prevendo pouquíssimos instrumentos de participação direta e, nessa conjuntura, entende ser necessário superar a falsa dicotomia de que partidos políticos e candidaturas partidárias

---

20. “Estamos cientes que novas dificuldades econômicas continuarão existindo e que, em todas as situações, esse mesmo grupo social de homens brancos e ricos saem a 100 metros na nossa frente em uma corrida; mas é preciso que não nos impeçam também de participar da prova. Não é possível aceitar que, além de competir com calçado inadequado, ainda nos amarrem as pernas.” BRASIL, *ibidem*, p. 182-183.

21. “Ou seja, não existe somente uma simetria de conhecimento, agência e engajamento, como definiu Joseph Stiglitz, outro Prêmio Nobel, mas também existe uma desvinculação total entre cidadão e a ação direta na decisão pública que lhe concerne.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 188. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

são entidades incoexistíveis<sup>22</sup>. Caracterizou como kafkiana uma considerável parte dos argumentos contrários à implementação das candidaturas avulsas, como a objeção de que mudanças nas linhas de código das urnas, efetivamente, possa tratar-se de um real empecilho à sua incorporação (BRASIL, 2019b, p. 190). Noutro viés, para garantir mais participação e aprimorar a qualidade representativa na democracia brasileira, asseverou ser imprescindível quebrar o monopólio partidário em novas práticas de disrupção criativa<sup>23</sup>.

Nesse sentido, sem ignorar as particularidades de cada caso em concreto – mas saindo de um ponto de partida em comum, em que é vedado pela Constituição o acesso desigual a direitos –, aduziu haver similitude entre o precedente do casamento homoafetivo e o impasse sobre as candidaturas avulsas, pois naquele, como pano de fundo, a Constituição (literalmente) permitia apenas aos homens e mulheres se casar e, nesse, a mesma Constituição apenas garante (literalmente) aos afiliados a partidos o direito de ser candidato (BRASIL, 2019b, p. 191)<sup>24</sup>.

Especificamente em relação às candidaturas independentes, asseverou que elas forcem indiretamente a oxigenação dos partidos a partir da quebra de uma reserva de mercado. Com isso, geram mais democracia interna, porquanto criam um modelo alternativo de

---

22. “A democracia, no Brasil, é completamente representativa, como o Estado moderno clássico, inspirado no romano. Temos alguns instrumentos pontuais de democracia direta muito importantes, como o orçamento participativo; a possibilidade de os cidadãos apresentarem leis. Entretanto, os dados não negam: nossa população total é de 209 milhões, dos quais 135 milhões podem votar. Tivemos abstenções, votos nulos ou brancos de 42 milhões nas últimas eleições. Ou seja, votam 93 milhões, que são 68% da população, dos quais apenas 13 milhões são filiados, isto é, só 9,62% da população nacional pode participar, em seus plenos direitos, da nossa democracia. Esse monopólio partidário tem graves incentivos para a manutenção do poder, barreiras de entrada institucionais, que geram uma falência competitiva e de diversidade, quando a diversidade e tamanho amostral.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 188. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

23. Em alusão a Joseph Schumpeter. BRASIL, *ibidem*, p. 190.

24. Para além do interpretativismo e do não-interpretativismo Cfr. FERNANDES, 2012.

competição pelo engajamento político do cidadão (BRASIL, 2019b, p. 191)<sup>25</sup>. Em seguida, afirmou que além de adequadas sob o ponto de vista normativo, elas também o são na perspectiva consequencialista, visto que efetivamente materializam um exemplo de política pública de Pareto (em que não há troca de eficiência para ganho de equidade)<sup>26</sup>. Ressaltou, outrossim, ser possível e legítima a criação de diferentes arranjos do instituto adaptado às eleições majoritárias e proporcionais<sup>27</sup>. Por fim, sustentou que é nas falhas mais graves do Poder Legislativo que se justifica a representação supletiva do STF, sendo urgente que a Corte atue para arbitrar esse conflito de interesses, imperfeitamente institucionalizado na Constituição (BRASIL, 2019b, p. 193)<sup>28</sup>.

Em penúltimo, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral falou o advogado Luciano Caparroz Pereira dos Santos. Explicitou que o movimento é composto por 72 organizações, entre elas a OAB, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Conselhos de Classe, não possuindo posição fechada sobre o tema (BRASIL, 2019b, p. 196-197). Em que pesem as disfuncionalidades

---

25. BRASIL, *ibidem*, p. 191.

26. “É com o aumento da equidade [que] se aumenta a eficiência do sistema. Esse mecanismo pode funcionar para oxigenação e resiliência contra a degradação e limites do sistema representativo e partidário.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 192. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

27. “Para possibilitar isso nas proporcionais, devemos realizar a criação de coalisões de candidaturas avulsas ou independentes para essas campanhas que respeitem regras existentes para grupos sociais, como 30% dos espaços de recursos para as mulheres, entre outros. E, para justamente dar um bom exemplo aos partidos, devemos obrigar essas coalisões a realizarem primárias e a terem mecanismos de transparência e de prestação de contas para a população e o Estado, inexistentes nos partidos.” BRASIL, *ibidem*, p. 192-193.

28. “Dessa forma, a conclusão lógica, neste caso, é que o STF deve reconhecer o direito do postulante, pois a maior inovação para a nossa democracia hoje é democratizar essa mesma democracia, e o primeiro e urgente passo nessa direção é a institucionalização das candidaturas avulsas independentes ou cívicas, tanto proporcionais como majoritárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 194.

dos partidos, advertiu que é necessário cuidado nas críticas que lhe são endereçadas, sob pena de que a política seja percebida, ainda mais, como algo sujo e, por consequência, a população tenha menos interesse em participar (BRASIL, 2019b, p. 198).

Especialmente no que diz respeito às candidaturas independentes, asseverou que elas trazem maior risco de fragmentação ao sistema político, mas, ao mesmo tempo, aduziu ser necessário se adaptar às inovações de um mundo em transformação: de modo que o legislador, na busca de legislação e sistema de governo perfeitos, não pode se paralisar<sup>29</sup>. Criticou o fato de que as agremiações partidárias não formam efetivos quadros, que os seus recursos financeiros não são transparentes, e que essas instituições muito pouco contribuem para a inclusão de mulheres, negros e de grupos vulneráveis (BRASIL, 2019b, p. 200).

Chamou atenção para a realidade estrutural dos parlamentos do país, em que, paradoxalmente – apesar de as candidaturas avulsas serem criticadas como instituto personalista – organizam-se os parlamentares em gabinetes individuais, sem qualquer arranjo voltado ao trabalho coletivo. Por fim, arrematou ser necessária a utilização, mais frequente, dos instrumentos de plebiscito e referendo, que poderiam ser empregados no caso para que a decisão sobre o tema fosse diretamente tomada pelo povo (BRASIL, 2019b, p. 201-202).

Encerrando a terceira seção, o engenheiro José Frederico Lyra Netto falou inicialmente pelo Movimento Acredito. Explicou que a entidade é um movimento suprapartidário, criado em 2017 com o intuito de renovar a política nacional<sup>30</sup>. Exaltou que em 2018, vinte e nove dos seus membros saíram candidatos por nove agremiações diferentes, e atualmente três (dos quatro eleitos) compartilham um gabinete no Congresso<sup>31</sup>. Em seguida, passou a palavra ao membro Renan Freitas Rodrigues da Silva, que, em breve

---

29. “Nos debates da reforma política, o que fica muito claro é isto: não existe sistema que funcione de maneira perfeita quando discutimos sistema de governo ou legislação eleitoral. O aperfeiçoamento é constante e aprendemos com isso dia a dia”. BRASIL, *ibidem*, p. 199-200.

30. BRASIL, *ibidem*, p. 203

31. BRASIL, *ibidem*, p. 203.-204.

exposição, sintetizou a evolução histórica do direito à candidatura no país<sup>32</sup>.

Destacou que a condição de elegibilidade da filiação partidária é uma constitucionalização do Decreto-Lei nº 7.586/1945, criado na Ditadura-Vargas com o objetivo de inviabilizar candidaturas não submetidas aos mandonismos de líderes partidários<sup>33</sup>. Asseverou que na Ditadura-Militar a vedação às candidaturas avulsas se manteve como método de limitação à concorrência eleitoral, utilizada como instrumento de manutenção do *status quo* patrimonialista pelos detentores do poder<sup>34</sup>. Pontuou que a jurisprudência do STF caminha no sentido de que os tratados internacionais de Direitos Humanos devem prevalecer sobre a Constituição nas situações de norma mais favorável à pessoa humana (RE 466.343), e que

---

32. “No histórico brasileiro, durante o Império, os partidos políticos eram identificados pela população em geral como facções locais, sem qualquer compromisso com o interesse público. Essa visão é resultado de integrantes provenientes de uma elite patrimonialista, cujo principal objetivo era a apropriação privada da vida pública que, em maior ou menor grau, almejavam concentração de poder político em suas mãos. Com a transição para a República Velha, há uma relativa repartição do poder entre as oligarquias rurais regionais e uma rejeição a qualquer espécie de agremiação partidária em âmbito nacional, para a manutenção local dos mandonismos e uma política altamente controlada pela estrutura coronelista e clientelista. O primeiro Código Eleitoral brasileiro, de 1932, garantia a possibilidade de candidatura avulsa no processo eleitoral. Entretanto, após a implementação do Regime Ditatorial, a Lei Agamenon apresentou, como uma de suas principais modificações, a proibição da candidatura avulsa. Daí deriva o dispositivo que hoje se apresenta no art. 14 da Constituição da República.” BRASIL, *ibidem*, p. 206.

33. “Quereria salientar, também, que a Lei Agamenon se apresentou como ferramenta de manutenção de dominação do espaço político brasileiro pela mesma elite política, que era capaz, por meio da instrumentalização dos partidos, de controlar quais os indivíduos que poderiam se candidatar, ou não. Com isso, a proibição das candidaturas avulsas era um método pelo qual se inviabilizava com que alguém não submetesse aos mandonismos das grandes lideranças políticas tradicionais que dominavam as máquinas das agremiações partidárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 207.

34. “Em ambos os momentos, seja na Ditadura Vargasista, seja durante a Ditadura Militar, a proibição das candidaturas avulsas sempre esteve ligada ao processo de limitação da concorrência eleitoral e como instrumento de dominação das estruturas partidárias nacionais por elites assentadas em uma noção dominante de patrimonialismo.” BRASIL, *ibidem*, p. 207.

as candidaturas independentes teriam capacidade para fomentar a quebra, nas cúpulas partidárias, de suas estruturas oligárquicas (BRASIL, 2019b, p. 209).

Passada a palavra para a cientista política Mariana Lopes, foi concluído que os Partidos Políticos não têm desempenhado satisfatoriamente as clássicas funções que deles se esperam – nas lições de Giovanni Sartori – de servirem como canais de expressão, de representação, e também de implementarem um governo sensível às demandas populares (BRASIL, 2019b, p. 211). Com esteio em Robert Michels, asseverou que a oligarquização dos partidos é uma realidade no Brasil, estando patente a: (i) falta de critérios transparentes para a seleção dos seus candidatos; (ii) a ausência de regras objetivas para a distribuição de recursos; e (iii) a pequena abertura do sistema para candidaturas femininas (BRASIL, 2019b, p. 212). Derradeiramente, asseverou que, embora as candidaturas avulsas não sejam capazes de solucionar todos os problemas do sistema representativo, certamente contribuirão para diminuir a sensação de distância entre os cidadãos e a política institucionalizada (BRASIL, 2019b, p. 212-213).

### **Os argumentos hegemonicamente especulativos dos representantes da academia<sup>35</sup>**

Iniciando a sessão dos órgãos e professores representativos da academia, pronunciou-se em nome do Instituto Não Aceito

---

35. Na última sessão, os expositores foram organizados conforme a sua vinculação institucional-acadêmica ou em razão de sua expertise pessoal sobre os temas abordados: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep (expositor: Dr. Joelson Costa Dias); Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral IGADep (expositor: Dr. Caetano Cuervo Lo Pumo, Presidente); Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral IBRADE (expositor: Dr. Henrique Neves da Silva, Presidente); Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (expositor: Dr. Flávio Pansieri, Diretor); Instituto Paranaense de Direito Eleitoral IPRADE (expositora: Dra. Ana Carolina de Camargo Clève, Presidente); Dr. Luis Felipe Miguel (UNB); Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (USP); Dra. Ana Cláudia Santana (UniBRASIL e Transparencia Electoral); Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (UERJ); Dr. Carlos Melo (INSPER); Dr. Carlos Pereira (FGV); Carlos Ranulfo F. Melo (UFMG); Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (IDP); Dr. George Avelino (FGV); e Dr. Lucas M. Novaes (INSPER).

Corrupção o Doutor em direito Roberto Livianu. Com fundamento nos trabalhos de Robert Klitgaard, asseverou tratarem-se os monopólios de ambientes altamente propícios para práticas de corrupção ao mesmo tempo em que, para aproximadamente 80% dos eleitores brasileiros, é indiferente saber quais são os partidos de origem dos candidatos (BRASIL, 2019b, p. 214-215).

A propósito, defendeu a admissão das candidaturas avulsas como necessário instrumento de oxigenação de um decadente sistema político em que, sem nenhum pudor, os partidos anistia multas em seu interesse, fazem *lobby* para prestação de contas despadronizadas, perseguem mandatários, concedem legenda a fichas suja e aprovam dispositivos para minorar sua democracia interna (BRASIL, 2019b, p. 217-218).

Em crítica à concepção de que os partidos supostamente funcionam como filtros equânimes para a seleção de candidaturas, apresentou dados do Movimento Transparência Partidária no sentido de que as agremiações políticas destinariam dez vezes mais dinheiro dos fundos públicos aos candidatos à reeleição (BRASIL, 2019b, p. 221). Após reiterar algumas das críticas já endereçadas aos partidos, concluiu-se que a incorporação das candidaturas independentes ao ordenamento materializada uma subida no degrau civilizatório do país (BRASIL, 2019b, p. 222-223).

Em seguida, pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) falou o ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral Joelson Costa Dias. De início, sublinhou inexistirem quaisquer dados concretos a respeito da capacidade de as candidaturas avulsas revitalizar as agremiações políticas, e tampouco de serem hábeis a assegurar (na hipótese de a tese ser acolhida) que os eventualmente eleitos não irão incorrer nas mesmas práticas hoje tão criticadas em relação aos partidos (BRASIL, 2019b, p. 225).

Ao mesmo tempo, sublinhou não haver na ABRADEP consenso sobre a complexa temática, razão pela qual diferentes pontos de vista dos seus associados seriam expostos. No que concerne ao impasse sobre o Poder competente para deliberar sobre o instituto, de um lado, diante a taxatividade expressa no art. 14, §3º, V, da CF, destacou ser ele o Legislativo, mas em sentido contrário, sublinhou haver possibilidade para que o Judiciário aja acaso entenda-se configurada uma omissão legislativa – fazendo uma reserva ao fato de

não estar explicitamente assegurado na carta um direito fundamental à candidatura independente (BRASIL, 2019b, p. 226).

Adentrando nas chamadas questões práticas, relativas aos aspectos materiais e procedimentais necessários à implementação e adequação do instituto no ordenamento, apresentou o posicionamento de Ângelo Soares Castilhos (CASTILHOS, 2019), no sentido de que o STF não seria o foro constitucionalmente adequado para a função, eis que ao Congresso Nacional – no exercício do duplo papel constitucional – competiria reformar o dispositivo constitucional e, cumulativamente, realizar as adaptações na legislação infraconstitucional (BRASIL, 2019b, p. 229). Em outra perspectiva, citou o entendimento de Rodrigo Cyrineu (CYRINEU, 2019, p. 46-59) de que o Judiciário já atuou noutras em outras situações envolvendo o Direito Eleitoral e se mostrou legitimamente competente para regulamentar temas sensíveis em casos de inércia do Poder Legislativo, como na questão das fraudes às cotas de gênero, da definição dos Fundos Partidário e Eleitoral e na celeuma atinente à equidade nas campanhas de mulheres (BRASIL, 2019b, p. 230).

Em nome do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE), pronunciou-se o advogado Caetano Cuervo Lo Pumo. Inicialmente, asseverou que no contexto de setenta anos de candidaturas monopolizadas pelos partidos políticos, e diante cristalino dispositivo constitucional originário, o impasse sobre a admissão das candidaturas avulsas no Brasil é tema que deve ser enfrentado no âmbito político (BRASIL, 2019b, p. 234-235). Com esteio no estudo comparativo realizado por Arend Lijphart em 36 países (LIJPHART, 2019), aduziu ser inevitável que os partidos políticos ocupem um *locus* central no funcionamento do debate político – admitam-se ou não candidaturas independentes – justamente porque a disputa política, por sua natureza, exige organização em torno de ideias e interesses (BRASIL, 2019b, p. 234-235). A propósito, considerou ser temerária a incorporação fragmentada à realidade nacional de institutos eleitorais de outros sistemas internacionais sem a devida reflexão (BRASIL, 2019b, p. 231).

Especialmente em relação à candidatura avulsa, aduziu ser inviável em conformidade ao sistema proporcional brasileiro, erigido sobre listas partidárias, pois, na prática, apenas agrava a distorcida percepção do eleitor de que nele se votam em pessoas, e não em

partidos<sup>36</sup>. Asseverou que a lógica da proporcionalidade pode ser prejudicada com a inovação pela via judicial e, que uma adaptação coerente do sistema precisa passar por deliberações legislativas (BRASIL, 2019b, p. 238). No que se refere à incorporação do instituto nas majoritárias, reiterou críticas quanto à legitimidade do Judiciário para estabelecer critérios operacionais para a sua concretização, como a definição percentual de um apoio eleitoral mínimo para que indivíduos sejam lançados candidatos<sup>37</sup>. Igualmente, suscitou dificuldades práticas para a regulamentação de aspectos atinentes a regras de financiamento, acesso aos meios de comunicação e prestação de contas, no que concluiu ser a democracia brasileira, apesar de todas as suas dificuldades, um sistema político com altos índices de plenitude (BRASIL, 2019b, p. 241), consoante diversas pesquisas divulgadas pela Freedom House, desde 2003<sup>38</sup>.

Em seguida, manifestou-se em nome do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE) o também ex-ministro do TSE, senhor Henrique Neves. Com a ressalva de que não foi possível ouvir todos os filiados da instituição, explicitou que a exposição não seria centrada em argumentos favoráveis ou contrários às candidaturas avulsas, mas sim nos dispositivos da legislação que eventualmente

---

36. “Escolho, em primeiro lugar, o partido; depois, na lista partidária, apresento o parlamentar de minha preferência. A lista que votamos hoje é fechada. Votamos em lista fechada, que só é aberta quanto à ordem, mas é uma lista fechada, apresentada pelos partidos. Inclusive, entendo - e é um ponto extremamente pessoal - que esse voto deveria ser dividido. Eu deveria votar na dezena do partido e confirmar o voto para ter certeza que votei no partido, e, depois, votar na dezena ou na centena do parlamentar, porque os eleitores, até hoje, acham que votam em pessoas, quando votam em partidos. Essa é uma visão que, com a candidatura avulsa, vai-se tornar pior ainda. As pessoas vão começar, em um sistema proporcional em que se vota em partidos, a discutir nomes. O sistema, que deveria ser compreendido como é, como proporcional, vai, cada vez mais, tornar-se um sistema personalizado.” BRASIL, *ibidem*, p. 237.

37. “Quem vai estabelecer? O Judiciário, por resolução? Tenho que estabelecer um custo de entrada. É um por cento das candidaturas? É vinte por cento do coeficiente eleitoral? Esse custo de entrada tem que ser razoável, não pode permitir a banalização da candidatura, não pode ser impeditivo, tem que ser compatível com os prazos de análise da Justiça Eleitoral, que tem 45 dias para analisar o registro.” BRASIL, *ibidem*, 239.

38. Vide o estudo *Freedom in the World*, elaborado pela Freedom House. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>. Acesso em: 08 dez. 2021.

seriam impactados na hipótese de sua admissão (BRASIL, 2019b, p. 244), enfatizando a compreensão da entidade de que a matéria tanto pode ser regulamentada pelo Congresso Nacional, quanto pela Suprema Corte.

Como primeiro ponto, destacou ser importante que o ordenamento estabeleça requisitos de apoio eleitoral mínimo a fim de filtrar, minimamente, candidaturas independentes sem apoio popular<sup>39</sup>. Nesse sentido, sublinhou como relevante a proibição legislativa existente no ordenamento jurídico paraguaio, a qual veda o acesso a candidaturas avulsas por indivíduos que ocuparam cargos de direção em partidos nos dois anos anteriores aos pleitos (BRASIL, 2019b, p. 244)<sup>40</sup>. Ato seguinte, também destacou como digna de nota a vedação existente no ordenamento chileno, o qual proíbe a utilização do instituto por candidatos que tenham participado de eleições primárias durante o mesmo processo eleitoral<sup>41</sup>. Em segundo lugar, suscitou a problemática atinente à necessidade de determinar quem serão os suplentes de candidatos eleitos avulsamente, indicando como solução a resposta adotada em diversos países de exigir a indicação do nome no momento do registro da postulação (BRASIL, 2019b, p. 245).

Terceiramente, ressaltou como importante mecanismo democrático a prática realizada na República Dominicana de realizar, a

---

39. “Trouxemos aqui alguns exemplos e fizemos uma pesquisa rápida, mais dos países dentro do Pacto de San José da Costa Rica. O México exige o apoio de um por cento dos eleitores para que alguém seja candidato a presidente da República, dois por cento para senador, dois por cento para deputados federais, e há prazos diferenciados para conseguir esse apoio: para presidente, 120 dias; para senador, 90 dias; e, para deputado, 30 dias. No Panamá, basta um por cento para ser candidato a presidente da República. Estive, inclusive, nas últimas eleições, no primeiro semestre de abril, como observador da OEA e o candidato independente que concorreu precisou de 18.542 assinaturas para que seu pedido fosse apresentado. Ficou em terceiro lugar, com 368.000 votos.” BRASIL, *ibidem*, p. 243-244.

40. BRASIL, *ibidem*, p. 244.

41. “Por que isso? Porque a candidatura avulsa, a candidatura independente, não pode servir como válvula de escape para aquele político profissional filiado a partido político que vai a convenção partidária e é derrotado na convenção partidária porque o partido político resolve escolher outra pessoa. Ele não pode ter válvula de escape e falar “bom, então basta sair do partido e concorrer de forma independente”, porque aí sequer seriam necessárias as convenções partidárias. Os partidos ficariam completamente esvaziados.” BRASIL, *ibidem*, p. 244.

cada eleição, testes para verificar a representatividade dos partidos políticos, não se adstringindo o Estado a aferir o apoio popular tão somente no momento do registro estatutário (BRASIL, 2019b, p. 245-246). Salientou que o instituto novel das candidaturas independentes pode reforçar a exigência de fidelidade partidária, e não a enfraquecer, haja visto que a instituição da alternativa apartidária torna ainda mais justificável que os candidatos partidários se mantenham fiéis aos programas e às agremiações que lhes conduziram ao sucesso eleitoral (BRASIL, 2019b, p. 250). Conclusivamente, chamou atenção para as dificuldades de compatibilização do instituto com o princípio da isonomia, e com a garantia de mínimas oportunidades equânimes para competir<sup>42</sup>.

Posteriormente, para falar em nome da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral foi dada a voz ao advogado e Professor Doutor Flávio Pansieri. Ab initio, salientou que a exposição seria feita em nome próprio, e não pela instituição (BRASIL, 2019b, p. 252). Destacou que o modelo político brasileiro está incrustado em estruturas institucionais patrimonialistas, tendentes à manutenção do *status quo*, e que nesse cenário as candidaturas avulsas surgem como válvulas de escape para que candidatos não alinhados às agremiações partidárias participem do processo eleitoral (BRASIL, 2019b, p. 254).

Asseverou que qualquer que seja a forma e o caminho utilizado para regulamentar o instituto, indubitavelmente, as candidaturas independentes não agridem a democracia, e muito menos os direitos fundamentais. Nesse sentido, afirmou que o art. 60, §4º, da CF enclausurou possibilidades de abolir ou restringir direitos fundamentais, mas não de se construir uma interpretação jurisdicional

---

42. “Hoje temos meio de comunicação - internet, WhatsApp, redes sociais - que, na última eleição, provaram ser meio eficaz para se chegar ao eleitor. O fato de se admitir candidatura independente não poderia ser invocado para que se admita candidatura independente viável, com o mínimo de chance, dentro do princípio de igualdade razoável e gradual da lei? Há sempre um mínimo necessário que deve ser reservado. Se esse mínimo for reservado para as candidaturas independentes, paralelamente, todos os partidos que não alcançaram a cláusula de barreira estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97 teriam o mesmo direito de dizer: se os independentes têm mínimo acesso que seja à propaganda, nós também temos que tê-lo.” BRASIL, *ibidem*, p. 243-244.

emancipatória, apta e legitimamente capaz de autorizar inovadoras hipóteses para o exercício ampliativo desses direitos (BRASIL, 2019b, p. 254-256). A esse respeito, aduziu ter o Poder Judiciário competência para efetuar correções normativas no sistema em momentos de crises institucionais, visto que os limites e as possibilidades da Constituição derivam justamente da sua vinculação a uma dada realidade histórica<sup>43</sup>. A propósito, classificou como legítima uma eventual intervenção do Supremo no sentido de enviar requisição ao TSE para regulamentação do tema, ou de encaminhar mensagem ao Congresso para que o faça em determinado prazo – a partir de uma interpretação calcada na ampliação dos princípios e direitos previstos no art. 14, §3º, da CF, na qual seja reconhecida a ocorrência de mutação<sup>44</sup>.

Na sequência, pelo Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE) pronunciou-se a advogada e mestre Ana Carolina de

---

43. “Se a dimensão racional é ínsita a qualquer espécie de ordenamento jurídico, é somente por meio do reconhecimento e da observância das forças e das condições históricas existentes na realidade que a Constituição se habilita, ordena-lhe e lhe conforma, realizando assim uma pretensão de eficácia e com isso devolvendo e garantindo a sua perenidade da força normativa.” BRASIL, *ibidem*, p. 256-257.

44. “É inegável, portanto, que a possibilidade de este Supremo Tribunal julgar pela viabilidade das candidaturas avulsas, adotando uma interpretação ampliativa dos princípios e direitos previstos no nosso art. 14, § 3º, a partir de uma ideia de mutação constitucional, implica um importante aperfeiçoamento da democracia brasileira, constituindo-se um fortalecimento para cidadania nacional pela participação popular, em especial pela renovação dos modelos democráticos e mesmo dos modelos eleitorais, que certamente não se enquadram como cláusulas pétreas. Com isso, com fim do monopólio partidário das candidaturas, eu não tenho dúvida em afirmar que isso não será a solução dos problemas políticos brasileiros, mas certamente a luz do sol e a liberdade para as candidaturas avulsas são o melhor instrumento e um instrumento necessário para, quiçá, promover uma grande assepsia democrática, numa lógica de que o não monopólio trará uma concorrência que me parece benéfica às estruturas democráticas brasileiras e permitirão à sociedade, que por sua vez não se cansa de viver estratificada em monopólios e guetos, de participar de forma mais ativa nos processos eleitorais.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 257-258. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

Camargo Clève. Posicionando-se em sentido contrário ao expositor que lhe antecedeu, enfatizou que o constituinte originário brasileiro optou, deliberadamente, por inserir a filiação partidária como condição de elegibilidade do sistema político – concebido e arquitetado à luz de uma concepção institucionalista-partidária – justamente, para evitar a irrupção de lideranças individuais desprovidas de projetos coletivos de poder (BRASIL, 2019b, p. 260-261). Na mesma toada, asseverou causar excessiva insegurança jurídica debater no âmbito da jurisdição constitucional a interpretação de dispositivo cuja opção normativa foi expressamente positivada pelo legislador constituinte, e, posteriormente, regulamentada pelo legislador ordinário<sup>45</sup>.

No que concerne à função representativa dos partidos políticos, vistos como intermediadores necessários entre Estado e sociedade, destacou que essas instituições cumprem o papel de propiciar à comunidade uma instância de deliberação real e aberta, voltada à promoção da igualdade (BRASIL, 2019b, p. 261-262). Nesse desiderato, ressaltou que toda forma de garantia de participação feminina, com exceção da reserva de cadeiras, se dá atualmente por meio da intermediação partidária, e que em um eventual cenário de admissão das candidaturas avulsas pela via judicial faltariam mecanismos mínimos necessários à garantia de uma política de cotas apta a assegurar igualdade de gênero na disputa eleitoral<sup>46</sup>. Por conseguinte, manifestou-se no sentido de que o instituto retrocederia

---

45. “Aqui, refiro-me à segurança jurídica no sentido do consenso, da concordância intersubjetiva construída entre todos os envolvidos, acerca de determinado tema. Destaco que empresto esse sentido de segurança jurídica, essa concepção, do jurista Humberto Ávila e de uma amiga constitucionalista, Professora Ana Lúcia Pretto Pereira.” BRASIL, *ibidem*, p. 261.

46. “Mesmo com a reserva de cadeiras, ter-se-ia que estabelecer sistemática que acabaria por desconsiderar completamente os partidos políticos, pois seria partir de uma lógica de sistema majoritário, o que também - há inúmeros estudos que comprovam - não é o ideal de uma sociedade que se pretenda inclusiva e plural.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 263. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021

a luta pela igualdade de gênero, agravando o risco de as mulheres serem colocadas, ainda mais, em um lócus de marginalidade (BRASIL, 2019b, p. 263).

Iniciando a fala em nome dos acadêmicos, pronunciou-se o cientista político e Professor da Universidade de São Paulo (USP) doutor Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. Defendeu não ser pertinente a implementação das candidaturas avulsas a partir do caso concreto *sub judice*, por considerar como provável o advento de diversas externalidades negativas (BRASIL, 2019b, p. 265). Nesse aspecto, reiterou os riscos sobre a fragmentação e personalização da política, além de asseverar, à luz das pesquisas desenvolvidas por Dawn Brancati (BRANCATI, 2008), ser necessário sopesar-se os diferentes impactos que o instituto pode causar nos sistemas proporcional e majoritário<sup>47</sup>. Em conclusão, aduziu ser indispensável que a discussão ocorra a partir de uma compreensão comparativa de estudos internacionais, não sendo recomendável uma eventual adequação ao sistema normativo pela via do recurso extraordinário (BRASIL, 2019b, p. 267).

Em continuidade, participou da audiência pública o também cientista político, e Professor do INSPER, doutor Carlos Alberto F. de Melo. Salientou que o mundo se transforma em velocidade lancinante e que a democracia, como sustenta Robert Dahl, trata-se de um processo sempre inacabado (BRASIL, 2019b, p. 270). Nesse contexto, o desejo de transformação dos partidos políticos seria natural, em muito, por se tratarem de entidades oligárquicas,

---

47. “Outra discussão é a respeito do que foi dito dos sistemas proporcional e majoritário, o que também gera efeito importante. A ideia é que o efeito majoritário precisa de threshold ou de um mínimo muito mais alto do que o proporcional, porém o efeito da adoção no sistema proporcional vai favorecer muito os partidos. Já os sistemas majoritários de ampla magnitude - e essa é a conclusão do estudo - desfavorecem as candidaturas avulsas, ao passo que os sistemas majoritários de pequena magnitude ajudam as candidaturas independentes, porque criam vínculo entre eleitor e candidato, de reconhecimento de seu papel individual.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 267. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

arcaicas e com pouca democracia interna, bastante apartadas hodiernamente dos anseios políticos e sociais das novas gerações (BRASIL, 2019b, p. 269-270). Especialmente em relação ao tema das candidaturas cívicas, nomenclatura que considera preferível à designação candidaturas avulsas, afirmou que nada garante que essas ferramentas também não se transformarão em estruturas burocratizadas no futuro (BRASIL, 2019b, p. 270).

Nessa perspectiva, asseverou ser imprescindível compreender, antes de tudo, que a política é uma força que se faz pela construção coletiva de projetos, e não pela individualização (BRASIL, 2019b, p. 271). A seu ver, a despeito de serem utilizadas em outros sistemas políticos, as candidaturas avulsas se revelariam mais adequadas em arranjos eleitorais formados por poucos partidos, onde se estabeleceriam de forma residual<sup>48</sup>. Nesse sentido, afirmou que, não obstante seja necessário repensar as agremiações partidárias, há de se tomar cuidado para que as candidaturas independentes não sejam atropeladas pelo personalismo e populismo, afinal, os adversários das más práticas políticas devem combatê-las através de estruturas coletivas – de dentro do sistema – e não por meio das apostas em projetos individuais, visto que aqueles que não podem o menos não poderão o mais<sup>49</sup>. Em conclusão, aduziu ser pouco pertinente, e até temerária, a instituição do instituto antes da realização de uma

---

48. “Confesso que, no passado, é possível que tenha externado alguma simpatia para as chamadas “candidaturas avulsas”. Muita coisa ainda não tinha nome e esse era o nome que me ocorria na época. Mas, há cerca de uma década e meia, o cenário era outro, tudo indicava que a cláusula de barreira seria estabelecida e que o número de partidos seria razoável. Quis o destino e, perdão, também o Supremo que isso não ocorresse. Imaginava também que - e vários de meus colegas cientistas políticos igualmente - no Brasil se pudesse estabelecer quadro de uns poucos partidos políticos efetivos. Isso não ocorreu, hoje o País possui dezesseis partidos efetivos. Em relação aos segundos colocados, é campeão em quase o dobro. A propósito, são nas democracias de poucos partidos efetivos que candidaturas avulsas se estabelecem e são residuais.” BRASIL, *ibidem*, p. 271.

49. “Temo que, ao contrário de candidaturas cívicas, coletivas ou partidárias - aglutinadoras de vários segmentos da sociedade -, essas candidaturas se transformem apenas na expressão e no reforço do personalismo, que, aliás, Sérgio Buarque de Holanda assinalava, em 1936, em *Raízes do Brasil*, capítulo 1, *Fronteiras da Europa*, fenômeno que o autor já localizava naquilo que chamou de iberismo.” BRASIL, *ibidem*, p. 273.

reforma sistêmica no regramento político-partidário e eleitoral do país (BRASIL, 2019b, p. 273-274).

No momento seguinte expôs em audiência o Professor doutor Carlos Pereira, docente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Inicialmente, ressaltou não possuir posição fechada sobre a temática, razão pela qual se limitaria a indicar vantagens e desvantagens potenciais do instituto (BRASIL, 2019b, p. 275). Destacou não existir, em lugar nenhum do mundo, sistema político perfeito: aos legisladores haveria sempre um espaço discricionário para optarem, em um *trade-off* fundamental, por arranjos mais ou menos prestigiadores dos elementos representação e governabilidade (BRASIL, 2019b, p. 276).

Asseverou que capacidade de governo e representatividade seriam dimensões complementares, e por esse motivo a pertinência da implementação das candidaturas avulsas no ordenamento deveria ser avaliada sob ambos os prismas (BRASIL, 2019b, p. 276). Destarte, aduziu que o constituinte no Brasil optou, originariamente, por combinar um sistema de hiper representação com presidencialismo forte, almejando a coexistência entre pluralidade representativa e capacidade governamental (BRASIL, 2019b, p. 276-277).

Nessa conjuntura, pontuou que a adição de um elemento potencializador à fragmentação, como as candidaturas avulsas, pode dificultar a capacidade do sistema para conciliar ambas as diretrizes<sup>50</sup>. Em termos diagnósticos, afirmou que o arranjo do sistema político brasileiro produz partidos fracos e pouco ideológicos, com interesses predominantemente eleitoreiros, mas que, paradoxalmente, esses partidos têm se agregado no governo com altos índices de disciplina partidária (BRASIL, 2019b, p. 278). Destarte, a realidade revelaria que, apesar de fracos fora do parlamento, os partidos políticos são fortes dentro das

---

50. “O jogo de governabilidade iria ficar mais complexo; o jogo, para que o presidente construísse maioria dos postos eleitorais, iria se tornar muito mais difícil. Então, isso a gente precisa levar em consideração. Nenhum presidente brasileiro, com exceção de José Sarney, em 1986, teve maioria de cadeiras no Legislativo apenas com o seu partido. Quer dizer, no máximo, o partido do Presidente, desde a redemocratização, conseguiu 20% de cadeiras no Legislativo. Ele, se não quiser ser minoritário, tem que construir maiorias pós-eleitorais. Essa tarefa não é fácil; na realidade, é difícilíssima. Com candidaturas avulsas, essa tarefa se tornará mais difícil ainda, porque a negociação não se dará através das legendas partidárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 277.

casas legislativas, e conseqüentemente essa coesão parlamentar garantiria o equilíbrio do sistema hiper representativo (BRASIL, 2019b, p. 278). Em alusão a estudo realizado por Kapoor e Margesan na Índia (KAPOOR; MAGESAN, 2018), destacou que a implementação das candidaturas avulsas naquele país aumentou substancialmente o índice de participação eleitoral, mas concomitantemente reduziu a governabilidade política do Estado, sendo importante pondera-se os riscos e as conseqüências que a inovação pode trazer para o funcionamento da vida democrática brasileira (BRASIL, 2019b, p. 278-280).

Subseqüentemente, pronunciou-se o cientista político e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutor Carlos Ranulfo F. Melo. Manifestou-se contrariamente às candidaturas avulsas por considerar o instituto pouco produtivo e tendente a gerar resultados imprevisíveis (BRASIL, 2019b, p. 281). Nessa linha, criticou como ilusória, e até demagoga, a tentativa de separar os partidos políticos da sociedade, como se eles fossem constituídos por matéria outra que não o próprio substrato social (BRASIL, 2019b, p. 282). A propósito, asseverou que o sistema político brasileiro apresenta variadas opções ideológico-partidárias aos cidadãos, havendo em muitas dessas agremiações verdadeiros núcleos programáticos, diferentemente do que se propala. Ao contrário, as candidaturas independentes seriam vazias e desirmanadas de ideologias, a não ser que fossem reunidas em listas cívicas, o que, na prática, seria equipará-las a uma espécie de pré-partido (BRASIL, 2019b, p. 282-283).

Ato seguinte, aduziu que, a despeito de nove entre dez democracias no mundo admitirem candidaturas avulsas, nelas não se constata qualquer majoração de sua qualidade, justamente porque o instituto é irrelevante para o funcionamento do processo político<sup>51</sup>.

---

51. “O que faria um candidato avulso na Câmara dos Deputados brasileira? Quase nada, a não ser que, se forem muitos candidatos avulsos - mas, se forem muitos, vai haver o problema da fragmentação -, que eles se juntem, formando um partido de candidatos avulsos. Ué, que coisa engraçada! Então eles podem formar listas cívicas na eleição e partidos de candidatos avulsos no Congresso. Agora, por que não dá um nomezinho de partido a isso? Não dá, sabe por quê? Porque eles não têm programa, eles são só avulsos. Vai ter avulso para direita, para esquerda, ecológico, militar, miliciano, o diabo a quatro. Precisamos entender que não chegamos, por acaso, à democracia, no mundo. Chegamos às democracias porque os partidos se constituíram. É claro, alguém também disse: nenhuma candidatura avulsa nunca ameaçou a democracia. Nem poderia, nunca foi relevante.” BRASIL, *ibidem*, p. 283-284.

Em conclusão, asseverou que um dos principais problemas das democracias no mundo decorre da ausência, ou má filtragem, de candidaturas realizadas pelos partidos, mas que, a despeito de eles não serem perfeitos, precisam ser fortalecidos, não podendo levar a culpa por todas as vicissitudes do sistema político, sobretudo, em um país sem qualquer tradição partidária (BRASIL, 2019b, p. 284-285).

Caminhando para o final da audiência, ouviram-se as considerações feitas pelo advogado e Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Doutor Daniel Falcão Pimentel dos Reis. Destacou que noutras oportunidades em que os Tribunais Superiores enfrentaram temas sensíveis ao sistema eleitoral, como a verticalização em 2002, a cláusula de barreira em 2006 e a fidelidade partidária a partir de 2007, na prática, as consequências das decisões proferidas pelos Ministros fugiram àquelas que eles haviam previsto no propósito de aprimorar o sistema<sup>52</sup>. Confidenciou não possuir opinião formada sobre o tema – se de fato as candidaturas independentes seriam boas ou ruins para o país – não obstante, o objetivo central em sua exposição seria enfatizar, prospectivamente, os desdobramentos normativos que a inovação demandaria do sistema político e eleitoral (BRASIL, 2019b, p. 288-289).

---

52. “Na verticalização - na qual o TSE, depois chancelado pelo STF - pensou-se que, fazendo a verticalização das coligações partidárias, haveria maior sinergia entre os partidos políticos, por se aliarem com quem pensasse de forma parecida. O que aconteceu foi um festival de coligações, nas quais havia alianças artificiais, no sentido ideológico. Quanto à fidelidade partidária, da mesma forma, pensou-se - por meio de consulta no Tribunal Superior Eleitoral, depois chancelada, diversas vezes, pelo Supremo Tribunal Federal, em mandados de segurança e em ações diretas de constitucionalidade - proibir, no final das contas, que candidatos eleitos pelo sistema proporcional pudessem mudar de partido, sob pena de perder o mandato, a não ser que apresentassem justa causa, faria com que os partidos ficassem mais fortes. Essa decisão tem mais de doze anos e isso não aconteceu. Além disso - ainda mais diante do fato de que isso veio por meio de resolução do TSE - houve aumento exponencial - não previsto - de pedidos de criação de partidos no Tribunal Superior Eleitoral, de registros no TSE, e de vários partidos que conseguiram registro.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 287-288. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

Com essa finalidade, ressaltou que a participação nas Mesas Diretoras do parlamento se dá de modo proporcional ao número de Deputados ou Senadores eleitos pelos partidos (art. 58 da CF), assim como a participação nas comissões (BRASIL, 2019b, p. 289). Nesse sentido, não há previsão legal sobre como poderá se dar a participação dos avulsos nos blocos partidários, nas bancadas das casas legislativas, no recebimento de verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; de quais serão as consequências caso um deles venha a se filiar a um partido; sobre quem assumirá eventuais débitos de campanha ou qual destino será dado às suas sobras (BRASIL, 2019b, p. 290). Conclusivamente, ressaltou faltar consenso teórico e normativo, entre outros aspectos, acerca de como se daria a compatibilização do número de legendas com as particularidades dos independentes, de que modo seriam feitas eventuais substituições nas hipóteses de afastamento, ou, por último, de quanto tempo seria necessário, conforme os exíguos prazos eleitorais, para se conferir as assinaturas populares de apoio a candidatos apartidários (BRASIL, 2019b, p. 289-292).

Em penúltimo lugar, pronunciou-se o cientista político e Professor do INSPER, Doutor Lucas Martins Novaes. Afirmou compreender que, apesar de os partidos políticos serem péssimos veículos de representação popular, as candidaturas avulsas precarizaram ainda mais essa função (BRASIL, 2019b, p. 293). Na sua percepção, a ferramenta confunde o eleitor na hora do voto, dificulta a coordenação entre representantes populares na aprovação de reformas, e, acima de tudo, coloca em risco a democracia em tempos de crise – marcados pela criminalização e desconfiança sobre a classe política (BRASIL, 2019b, p. 293).

Expôs que os partidos políticos são veículos criados pelas pessoas para ganhar eleições, justamente porque é mais fácil o sucesso eleitoral com o seu intermédio. No entanto, destacou que em períodos de crise democrática esses veículos mais atrapalham do que contribuem para o êxito eleitoral e, nessas conjunturas, abrem-se oportunidades para que líderes autoritários e outsiders sejam eleitos, tomando o poder (BRASIL, 2019b, p. 293-294). Como exemplo, citou a experiência peruana nos anos Fujimori, eleito por partido político artificial em momento seguinte ao país ser abalado por forte crise econômica, a qual levou ao descrédito os políticos tradicionais (BRASIL, 2019b, p. 294). Com esteio em trabalho de

Maxwell Cameron (CAMERON, 1994), relata que o Presidente eleito impulsionou as candidaturas independentes no país pouco após ganhar as eleições, e com isso viabilizou o autogolpe posteriormente perpetrado exatamente porque as agremiações políticas ficaram enfraquecidas, institucionalmente inaptas a combatê-lo em uma coalizão única<sup>53</sup>.

Asseverou que a ausência de agremiações partidárias fortes, aliada à falta de cooperação parlamentar, impediu que o enfrentamento do Executivo se desse sem que os parlamentares tivessem que suportar, individualmente, os custos da empreitada (BRASIL, 2019b, p. 295-296). Essa conjuntura teria tornado impossível bloquear o golpe e a derrocada da democracia no país, evidenciando os riscos atinentes ao instituto<sup>54</sup>. Por essas e outras razões, concluiu em tom de alerta que as candidaturas avulsas, em tempos de normalidade, apenas atrapalham o funcionamento do sistema, mas que, em tempos de crise, podem arruinar perigosamente todo o sistema democrático (BRASIL, 2019b, p. 296-297).

Encerrando a audiência, falou o Professor doutor, advogado e cientista político Murillo Aragão. Asseverou ser claro o fato de a

---

53. Nas suas palavras: “Ao invés de uma frente organizada contra o golpe e dado o sucesso de Fujimori no combate tanto à inflação quanto ao Sendero Luminoso, no Peru, na eleição seguinte, 85% dos candidatos eram independentes. De repente ficou melhor ganhar uma eleição sendo candidato independente. Aqueles políticos, estabelecidos em outros partidos, saíram de seus partidos e fizeram candidaturas independentes, porque, assim, ganhavam mais votos. A partir daí a derrocada da democracia foi completa. Foi o final de qualquer accountability horizontal, ou seja, qualquer capacidade de o Legislativo colocar o Executivo em xeque foi eliminada.” BRASIL, *ibidem*, p. 294-295.

54. “Nesse cenário, a melhor estratégia de políticos independentes era justamente se aliar ao governo. O que aconteceu? O fujimorismo cooptou completamente o sistema legislativo, e, sem o Legislativo, aí sim, a gente viu a grave crise da democracia no Peru. Sem organizações partidárias para coordenar uma frente democrática dentro da Casa Legislativa que fiscalize o Executivo e chancela suas escolhas, o contrapeso do Congresso desapareceu. Fica aqui o alerta: Fujimori conseguiu substituir toda a Corte Eleitoral e todo o Supremo por juízes amigos, porque não tinha ninguém que pudesse bloquear a investida do presidente peruano.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 295. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

Constituição Federal e o Direito Eleitoral não possibilitarem candidaturas avulsas no país e, por conseguinte, não seria justificável que os limites institucionais fossem ultrapassados em razão dos Direitos Humanos<sup>55</sup>. Em seguida, sustentou que o Brasil é um país absolutamente liberal em relação à participação partidária – nas suas palavras, patologicamente permissivo – e, nessa conjuntura, o tema das candidaturas avulsas deveria ser enfrentado no âmbito de uma reforma política ampla, não sendo recomendável apreciá-lo apartadamente, eis que assim não existem condições para solucionar os mais profundos problemas do sistema<sup>56</sup>. Encerrando, aduziu que a vicissitude prioritária do sistema político a ser superada trata-se da falta de democracia interna dos partidos. Na mesma senda, outras importantes modificações imperativas seriam a redução dos valores do Fundo Eleitoral e o retorno da imposição da verticalização nas coligações partidárias (BRASIL, 2019b, p. 300-301).

### **Considerações finais**

O denominado método tópico-problemático, associado em suas origens as orientações da retórica, decorre de uma abordagem interpretativa por meio da qual se busca interpretar a Constituição com foco na solução de um caso concreto. Por meio dele, tenta-se adaptar o conteúdo e os preceitos da norma constitucional a um problema concreto, e diante das possibilidades ou dos topoi interpretativos, fixa-se um sentido que melhor convenha a solução do caso.

Em que pese a originalidade dos raciocínios exteriorizados, as razões favoráveis e desfavoráveis às candidaturas avulsas não se articularam na audiência pública em narrativas metodologicamente

---

55. “A argumentação dos direitos humanos, entre outras, foi a mesma utilizada por Evo Morales para concorrer pela quinta vez. Devemos, como dever democrático, fortalecer as instituições. Vejo, primeiro, que não há nenhuma desarmonia com o Direito Constitucional a não permissão de candidaturas avulsas.” BRASIL, *ibidem*, p. 298.

56. “A questão da candidatura avulsa deve ser tratada no âmbito de uma reforma que mude o sistema eleitoral; trate da questão da representação e da representatividade; balanceie a distribuição de assentos no Congresso; elimine a distorção que existe entre a bancada de São Paulo em relação, por exemplo, à de Roraima. Existem temas tão profundos e, dentro de um contexto mais amplo, uma reforma política poderia tratar da questão da candidatura avulsa.” BRASIL, *ibidem*, p. 298.

estruturadas. Em linhas gerais, não obstante a qualidade das considerações, não se percebe a construção de posicionamentos teóricamente sistematizados, hábeis a encadear as diferentes dimensões do problema.

Isso se deu não pela ausência de riqueza qualitativa das exposições ou por falta de expertise dos oradores, mas em razão de os argumentos apresentados terem se intercalado em exposições curtas, de forma oral, sem coesão entre elas e realizadas por múltiplos agentes. Assim, a norma e o sistema perdem espaço para o primado do problema concreto.

Como resultado, as considerações proferidas em audiência e trazidas à lume, embora benfazejas ao debate, não alcançam o propósito de sistematizar todos os possíveis benefícios e malefícios do instituto em um esquema teórico integrador. Sem essa característica, assumem a natureza de topoi argumentativos: relevantes em uma análise tópica e singularizada, mas insuficientes a oferecerem respostas estruturais às indagações lançadas a respeito da legitimidade interventiva do Supremo e sobre a capacidade de as candidaturas avulsas melhorarem o grau de qualidade do regime democrático.

## Referências

- BRANCATI, Dawn. *Winning Alone: The electoral fate of independent candidates worldwide*. The Journal of Politics, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário com Agravo 1054490/RJ. Ementa: DIREITO ELEITORAL [...] 3. Determino a convocação de audiência pública a se realizar em 09.12.2019, com prazo para manifestação de interesse na participação até 01.11.2019 (candidaturaavulsa@stf.jus.br). Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 set. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ARE1054490.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p.1 Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em: 20 maio 2021.

- BRASIL**, Supremo Tribunal Federal. Regimento interno do Supremo Tribunal Federal. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. 291 p. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.
- CAMERON**, Maxwell A. *Democracy and authoritarianism in Peru: Political coalitions and social change*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- CASTILHOS**, Ângelo Soares. *Candidaturas avulsas: o STF não é o caminho: Compete ao Congresso Nacional tornar realidade a dispensa de vinculação partidária aos candidatos a mandatos eletivos*. GaúchaZH, 24 nov. 2019. Filiação Partidária. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2019/11/candidaturas-avulsas-o-stf-nao-e-o-caminho-ck3aiu0d3041h01phy9wa781i.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.
- CYRINEU**, PRodrigo Terra. *As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.054.490*. Revista Justiça Eleitoral em Debate, v. 9. n. 2, p. 46-59, 2019. Disponível em: [https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi\\_arquivos/202001161525\\_arq\\_154266.pdf](https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202001161525_arq_154266.pdf). Acesso em: 19 maio 2021.
- FERNANDES**, Bernardo Gonçalves. *A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo*. In: XXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi: Tema Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 10564-10582. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/?evento=37>. Acesso em: 20 maio 2021.
- KAPOOR**, Sacha; **MAGESAN**. Arvind. Independent Candidates and Political Representation in India. *American Political Science Review*, v. 112, n. 3, p. 678-697, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/independent-candidates-and-political-representation-in-india/C9B1F4661FE5204D4C26309E79B66692>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- LIJPHART**, Arendt. *Modelos de democracias: Desempenho e padrão de governo em 36 países*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. 292 p.
- MASKET**, Seth. *The Inevitable Party: Why attempts to kill the party system fail and how they weaken democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 206 p.

# PL das fake news: análise da tramitação do regramento de combate à desinformação no Brasil

**Luiz Alberto de Farias, Marcelo Simões Damasceno e Renata Elias Juliotti**

## Resumo

Os A crescente onda mundial de desinformação repercute na opinião pública e afeta diferentes aspectos da sociedade, fazendo com que parlamentos pelo mundo debateram e aprovaram leis de combate à desinformação em sites e redes sociais. A fim de contribuir com o tema, este artigo visa analisar o projeto de lei 2.630/2020, que visa instituir lei brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, aprovado pelo Senado, sob a ótica da opinião pública, da literatura sobre desinformação, do processo legislativo e do debate de especialistas sobre os artigos do PL, para compreender as mudanças propostas a primeira

---

## Sobre os autores

Luiz Alberto de Farias é Livre-Docente em Opinião Pública (ECA-USP), Doutor em comunicação e cultura (USP), mestre em comunicação e mercado (FCL), graduado em relações públicas e em jornalismo, pós-doutorado em Relações Públicas e Propaganda (Universidade de Málaga), professor titular da Universidade Metodista de São Paulo, professor livre-docente da Escola de Comunicações e Artes da USP. lafarias@usp.br

Marcelo Damasceno é Mestre em Comunicação Social pela UMESP, Especialista em Ciência Política Contemporânea (FESPSP), Pós-graduado em Poder Legislativo e Democracia no Brasil (EPCMSP), Especialista em Branding, Comunicação Estratégica e Marketing (Anhuera), Graduado em Jornalismo (UNINOVE). Integrante dos Grupos de Pesquisa HumanizaCom e Semio Humanitas. Email: mdamasceno82@hotmail.com

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo, pesquisando protocolos para a inclusão profissional e acadêmica de pessoas com deficiência a partir da Comunicação e Educação Humanitária Inclusiva. Jornalista de formação, consultora de inclusão, acessibilidade e comunicação, professora, palestrante e mestra em Comunicação Social com ênfase no Jornalismo Humanitário e Inclusivo e a inclusão de jornalistas com paralisia cerebral na profissão. Conselheira LATAM da Disability:IN e membro da Society for Disability Studies. Atualmente trabalha como Editor Manager na Katoikos.world e como Communication Advisor para a Foundation for Global Governance and Sustainability (FOGGS) e Fundadora da ONG Inclusive. renata.juliotti@gmail.com

versão da peça legislativa pelos senadores. Como resultado, apontamos a falta de debate público para melhoria do projeto encaminhado à Câmara dos Deputados Federais.

**Palavras-chaves:** Desinformação; Fake News; Projeto de Lei; Senado Federal

### **Abstract**

The growing worldwide wave of disinformation has repercussions on public opinion and affects different aspects of society, causing parliaments around the world to debate and pass laws to combat disinformation on websites and social networks. In order to contribute to the theme, this article aims to analyze the bill 2.630/2020, which aims to establish the Brazilian Law on Freedom, Responsibility and Transparency on the Internet, approved by the Senate, from the perspective of public opinion, of the literature on disinformation, the legislative process and the debate of specialists on the articles of the PL, to understand the changes proposed to the first version of the legislative piece by the senators. As a result, we point out the lack of public debate to improve the project sent to the Federal Chamber of Deputies.

**Keywords:** Misinformation; Fake News; Bill; federal Senate

Artigo recebido em 16 de setembro de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 12 de outubro de 2022.

### **Introdução**

Os impactos sociais da desinformação na sociedade são estudados em diferentes áreas, como comunicação, política, educação, opinião pública, saúde, entre outras. Contudo, acontecimentos recentes colocaram o assunto, pela primeira vez, como pauta de primeira hora em diferentes parlamentos no mundo, seja debatendo minuta de projeto ou aprovando lei que regulamenta e estabelece penalidades para quem financia, cria ou compartilha desinformação na internet.

Muitos desses debates legislativos ocorreram após o resultado do Brexit no Reino Unido em 2015, quando a desinformação foi usada como ferramenta para ampliar a crise social, política e econômica, na intenção de influenciar a consulta popular sobre a permanência do Reino na União Europeia. E nas eleições americanas de 2016, quando Donald Trump usou o termo “fake news” para desqualificar todo conteúdo jornalístico que ele considerava desfavorável ou quando era favorável a seus concorrentes na disputa pela presidência dos Estados Unidos.

No Brasil, apesar de estudos, o tema se tornou central no Congresso Nacional — Senado Federal e Câmara dos Deputados — em dois momentos. O primeiro em 2018, quando foi identificado o uso de robôs e tecnologia de impulsionamento de desinformação com foco em difamar a imagem de pessoas e influenciar o resultado eleitoral (kaufman, 2019), que culminou na instauração de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia, mas que teve o seu trabalho suspenso em março de 2020.

O segundo, durante a pandemia de Covid-19, quando representantes da Comissão Temporária da Covid-19 (CTCOVID) destacaram a velocidade e o efeito destrutivo da desinformação no combate ao vírus.

Diante desse cenário, este artigo cogita analisar o Projeto de Lei 2.630/2020, que Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, aprovado pelo Senado Federal em 2020. A análise ocorreu em dois momentos distintos: 1) a tramitação do PL e as propostas de emenda; 2) a opinião de especialistas após aprovação do projeto de lei pelos senadores que pode impactar o debate na Câmara dos Deputados.

A metodologia adotada no estudo foi com base em uma revisão bibliográfica em desinformação, comunicação, opinião pública, processo legislativo e legislação, na intenção de aprofundar o debate sobre o objeto de estudo. Reconhecendo que a academia há alguns anos adotou o termo desinformação, pois contempla um amplo conjunto de elementos que integram o ambiente desinformativo, como baixo letramento informacional, informação incompleta divulgada, erros, texto mal escrito, falta de distinção entre sátira e informação real. Enquanto fake news se resume a um tipo específico de desinformação: conteúdos propositalmente falsos. O estudo reconhece a diferença dos dois termos, mas a exemplo das pesquisas de opinião, o debate no Senado e na imprensa, foi adotado o termo fake news no texto.

A partir desse diagnóstico, o estudo apresentará considerações sobre fake news na contextualização de diferentes autores para indicar os impactos gerados pela desinformação. Seguindo por exemplos de leis aprovadas em outros países, que de algum modo foram usadas como argumento para indicar a necessidade de o Brasil também adotar uma legislação. Na sequência, traz a influência da

opinião pública, com base em pesquisas do DataFolha, DataSenado e Ibope, no debate e aprovação do PL pelos Senadores. As seções quatro e cinco apresentam dados do debate legislativo para o aprimoramento da proposta e uma análise da minuta aprovada pelos parlamentares.

Por fim, uma reflexão sobre a rápida tramitação do projeto de lei, ocorreu sem um amplo debate com segmentos da sociedade, o que gerou críticas de especialistas de diferentes áreas e políticos.

### **Considerações sobre fake news (desinformação)**

Informações falsas integram o cotidiano das pessoas desde a formação das primeiras civilizações. Um dos longínquos registros data de 1522, quando o escritor, poeta e dramaturgo italiano Pietro Aretino (1492 – 1556) tentou manipular a eleição para pontífice escrevendo sonetos perversos sobre os candidatos, porém preservando o preferido por seus patronos, os Médicis. Outro foi relatado no século XVIII, quando periódicos espanhóis noticiaram a suposta captura de uma criatura híbrida em solo chileno, que seria encaminhada à Espanha (Darnton, 2017).

Com o passar do tempo e a modernização da comunicação, mentiras e boatos que circulavam boca a boca ou eram publicados em alguns jornais impressos ganharam mais evidência e alcance. A chegada da internet e das redes sociais fizeram com que esta projeção alcançasse proporções ainda maiores, no século XXI. Mentiras e boatos chegaram a ter papel decisivo em eleições e consultas populares. Fortes exemplos são o processo de saída do Reino Unido da União Europeia (2017) e as eleições americanas (2016) e brasileiras (2018), quando a desinformação, a manipulação de conteúdo e as fake news se tornaram um fator político-social analisador por pesquisadores de diferentes áreas (Ferrari, 2014; Balem, 2017; D'Ancono, 2018; Santaella, 2018; Bucci, 2019; Cruz, 2019; Kaufman, 2019; Vitorino, 2020).

O conceito de fake news (desinformação), expressão que foi inicialmente entendida como notícias falsas, indica a existência de conteúdos inverídicos com aparência noticiosa (Rais, 2017) que são facilmente compartilhados na internet — mais precisamente nas redes sociais —, com viés econômico, social, político, entre outros,

e têm a intenção de influenciar correntes de opinião, persuadir pessoas e arremeter seguidores na internet.

Nesse contexto, emerge o conceito das “fake news”, expressão que pode ser entendida como ‘notícia falsa’ e a qual, em verdade, se refere a uma ‘mentira contada na forma de notícia’. 4 Declarações ambíguas, enviesadas, ou derivadas de enganos são na prática equiparadas a mentiras inventadas pelos mais diversos motivos (Balem, 2017, p.3).

Visão corroborada pela semioticista Lucia Santaella (2018): “estórias, boatos, fofocas e rumores que são deliberadamente criados para ludibriar as crenças das pessoas, manipulá-las politicamente ou causar confusões em prol de interesses escusos” (p. 262). A autora destaca uma prática comum e muito debatida, que é a criação de conteúdo destinado a difamar a imagem de pessoas e/ou grupos, na intenção de alcançar alguma vantagem, além de obter audiência e monetização.

Uma fabricação de conteúdo enganoso que impacta diretamente na vida das pessoas e atenta contra a democracia em diferentes países, pois esses conteúdos são criados seguindo padrões próximos aos do jornalismo profissional, para tentar atribuir a eles a credibilidade desejada, como Bucci (2019):

elas não constituem uma espécie de mentira como outras. Elas são uma nova modalidade de mentira, com distinções muito bem marcadas: são uma falsificação de relato jornalístico ou um enunciado opinativo nos moldes dos artigos publicados em jornal. Portanto, as fake news são uma modalidade de mentira necessariamente pós-imprensa (Bucci, 2019, p.37).

Esse conjunto de fatores exige a compreensão dos impactos que as fake news podem causar na sociedade, e de como combater um fenômeno que gera desinformação, distorce fatos, induz a erros, manipula a opinião pública, além de conseguir desprestigiar ou exaltar pessoas e instituições, em diferentes momentos, para obter vantagens ou tumultuar o contexto social. Tudo isso a partir de informações criadas e disseminadas pelas redes sociais, um ambiente que proporciona comunicação imediata (Kaufman, 2019) e onde a verdade pode ser subvertida. Ou seja, “a web é o

vetor definitivo da pós-verdade, exatamente porque é indiferente à mentira e à honestidade, e à diferença entre os dois”. Por isso, as ‘notícias falsas’ se tornaram questões tão importantes” (D’Ancona, 2018, 55).

Como relatado pelos autores, o ambiente digital facilitou a distribuição e o alcance das fake news (desinformação) em uma perspectiva de livre acesso à toda e qualquer informação de forma desintermediada — sem a curadoria dos meios de comunicação que antecedem a internet —, seja pelo alcance, compartilhamento, interação ou criação do próprio conteúdo. Contudo, esse livre acesso à informação, sem curadoria, fez com que outro curador entrasse em cena na mediação. Uma curadoria desenvolvida a partir da análise da rede de contato, dos acessos e da interação na internet, facilitando assim o alcance de muitas pessoas a um conteúdo escolhido para o tipo de perfil do usuário, como destaca Kaufman (2019, 51-52):

A recente explosão de dados, contudo, mudou o modo como a informação flui: em vez de um livre acesso, a automação entrega uma informação personalizada por filtros de conteúdo. Em suma: deslocam o *gatekeeper* humano para o *gatekeeper* algoritmo, que capta, organiza e dá acesso à informação digitalizada.

Assim, as fake news, nos últimos anos, geram um efeito em cadeia de desinformação nas redes por serem vistas como verdade, pois “mentiras repetidas, compartilhadas milhões de vezes, dissolvem todas as fronteiras que as separam de uma possível verdade” (Santaella, 2018, 534).

## **Leis de combate às fake news no mundo**

Governos em diferentes continentes estão discutindo e implementando leis de combate à desinformação e à proliferação de conteúdo violento nos meios digitais. Apesar dos diferentes cenários legislativos e constitucionais, todos buscam, de algum modo, o mesmo objetivo: combater, responsabilizar e punir os responsáveis pela produção, patrocínio e compartilhamento de desinformação (fake news) na internet.

Entre os países que já adotaram uma legislação específica estão Singapura, Vietnã, China, Mianmar, Malásia, Sri Lanka (Ásia), Rússia (Eurásia), França e Alemanha (Europa).

Em Singapura, a Lei de Proteção contra Falsidades e Manipulação Online, ou “POFMA”, como é popularmente conhecida (em tradução livre), foi aprovada e promulgada em 2018, tendo como objetivo fornecer ao governo singapurense poderes para agir contra falsidades online e proteger o interesse público.

Conforme a lei, o cidadão que espalhar fake news online, com a intenção maliciosa de prejudicar o interesse público, poderá ser condenado a até dez anos de prisão ou multa de US\$ 20 mil. O regramento também atribui responsabilidade aos sites de mídias sociais, que devem auxiliar no combate à disseminação de informações falsas, exibindo correções ao lado de tais postagens ou removê-las. Em caso de descumprimento, a empresa pode ser multada em até US\$ 1 milhão. Contudo, as medidas punitivas não abrangem opiniões, críticas, sátiras e paródias.

Na Malásia, a lei contra fake news tornou crime a criação ou distribuição de notícias falsas, com punição de até seis anos de prisão e multa em RM 500.000 — equivalente a US\$ 165.390. A legislação na Rússia, aprovada em 2018, também prevê multa e prisão, além de possibilitar o bloqueio imediato da mídia por publicar o que o governo russo entender como notícia falsa.

A Alemanha instituiu uma lei em 2017, a “Facebook-Gesetz” (lei do Facebook, em tradução livre), que imputou às redes sociais com mais de 2 milhões de usuários, como o Facebook e o Twitter, a obrigação de removerem em até 24 horas, após denúncia, postagens consideradas ilegais, como informações falsas, ameaças de crimes, discursos de ódio, conteúdo criminoso ou terrorista e acusações infundadas contra pessoa ou grupo. A legislação prevê multa de até 50 milhões de euros em casos de violações sistemáticas.

Contudo, uma das críticas à lei alemã é o fato de ela conceder às empresas dos sites de redes sociais a liberdade para decidirem sobre o que é lícito e ilícito. Ou seja, deixou para elas a decisão sobre a remoção de conteúdo. Outro ponto questionável se refere ao risco de restrição da liberdade de expressão, uma vez que

as redes sociais vão optar por deletar mensagens duvidosas por medo de sofrer sanções, causando um efeito de *overblocking*<sup>4</sup>.

A legislação alemã optou por punir as plataformas e se fixou em questões mais específicas, como a contenção do discurso de ódio (Frias e Nóbrega, 2021, 370).

Em 2018, a França adotou duas leis contra fake news para conter informações falsas em período eleitoral. Segundo a Agence France-Presse (AFP), o projeto de lei surgiu “após alegações de intromissão russa na votação presidencial de 2017”. As leis preveem que candidato ou partido político busque liminar judicial impedindo a publicação de fake news durante os três meses que antecedem as eleições nacionais, além de conceder às autoridades o poder de retirar do ar qualquer rede “controlada por ou sob a influência de uma potência estrangeira”, se comprovado que esta distribui deliberadamente informações falsas (Funke e Flamini, 2021).

Sistematicamente, as leis mencionadas possuem em comum o interesse de combater a proliferação da desinformação pelos meios digitais, mais precisamente nas redes sociais, e de responsabilizar pessoas e grupos que produzem, compartilham e/ou financiam conteúdo enganoso. Elas ainda determinam que empresas de sites de redes sociais removam esse tipo de conteúdo, sob o risco de multa ou de ficarem fora do ar.

De algum modo, as leis relatadas acima contribuíram para pautar o debate dos políticos brasileiros na elaboração de uma legislação própria, o PL 2.630/2020 — conhecido como PL das Fake News —, que busca “instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.”

## **A opinião do brasileiro no combate às fake news**

---

4. A utilização de um filtro que seja excessivamente zeloso ao filtrar o conteúdo ou identifique incorretamente o conteúdo que não se destina a ser censurado pode resultar em excesso de bloqueio ou excesso de censura (*overblocking*). O bloqueio excessivo pode erroneamente filtrar o material que deve ser aceitável pela política de filtragem em vigor.

Desde o século XVIII, o processo de formação da opinião pública vem chamando a atenção de diferentes pensadores: 1) Locke (2001) a considerou como categorias do direito; 2) Hobbes (1992) defendia que o mundo seria governado pela opinião; 3) Hume (2003) entendia a opinião pública como base que fundamentava o Estado e as ações dos governantes. Contribuições importantes para o entendimento apresentado por Rousseau (2002), que enxergava o povo como o fio condutor para elaboração das leis que regeriam o cotidiano das pessoas.

Segundo o pensamento rousseauiano, a participação da sociedade nos assuntos de Estado demandava do governo um esforço maior para trabalhar as opiniões divergentes, e uma dedicação à tarefa de legislar para todos, em meio às paixões dos homens. Contudo, nesse exercício era preciso obter dados de diferentes indivíduos para governar, o que para Lippmann (1922) seria a média das opiniões em um determinado momento da vida em sociedade.

Uma coleta de opiniões que ainda ocorre na atualidade, século XXI, porém balizada por método científico para trazer clareza ao termo opinião pública, uma vez que a opinião de uma pessoa não reflete o pensamento de uma sociedade e, dessa forma, não a torna uma opinião pública:

Definir opinião e opinião pública, de forma sumária e categórica, então, não se trata de tarefa fácil – talvez impossível –, pois a polêmica mais elementar – se existir ou não, se pertence ao enunciador ou provém de um dado enunciatário – pode gerar por si só bastante embate. Todavia, a base da discussão é a informação, seu acesso (por quais e que tipos de fontes) e capacidade de interpretá-la. Se o mundo nos oferece informações em volumes massivos, gerando demasiada exposição, talvez estejamos na contramão no sentido de um momento no qual o processamento ocorre em ocasião, muitas vezes, anterior ao da recepção da informação. Informações prontas sem a possibilidade de reflexão sobre o seu conteúdo – ou blindadas não permitem geração de opinião, menos ainda de opinião pública (Farias, 2019, 42).

O pensamento “a base da discussão é a informação”, de Farias (2019), conecta-se com a necessidade apontada por Lippmann (1922), ou seja, obter uma média por meio das opiniões. Para os

autores, a adoção de metodologia científica evita a artificialidade sobre a opinião pública, e reproduz o sentimento social.

Para entender a opinião pública, é necessária a composição de dados de pesquisa – utilizando-se de estatística e de dados qualitativos que possam lhes dar o norte –, mas também e fortemente a observância do trajeto histórico de um dado lugar, suas características comportamentais, efetivas, históricas, demográficas e o modo como se colocou diante do olhar do público – ou dos diversos públicos, com suas interações – o fato a ser avaliado. (Farias, 2019, 43).

Elementos metodológicos identificados nas pesquisas: —PL 2.630/2020 — Projeto de lei contra fake news, DataSenado<sup>5</sup>; Pesquisa de opinião pública sobre fake news, Ibope<sup>6</sup>; e Opinião sobre situações que ameaçam a democracia, DataFolha<sup>7</sup>, que buscaram entender o que o brasileiro pensa sobre o combate às fake news e a elaboração de uma lei específica para combatê-las. De acordo com o resultado, nos três levantamentos a maioria dos brasileiros apoia a criação de uma lei contra as fake news e aponta a desinformação como uma ameaça “à democracia” (DataFolha, 2020).

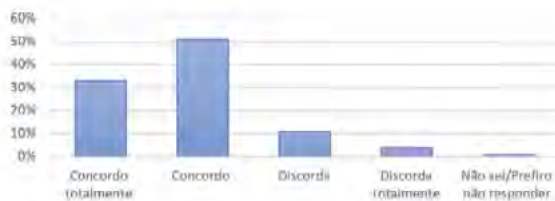
O DataSenado (Gráfico 1) aponta que 84% dos entrevistados avaliam que a criação de uma lei pode contribuir com a redução da quantidade de notícias falsas nas redes sociais. Enquanto o levantamento do Ibope (Tabela 1) mostra que 90% querem uma lei que regulamente as plataformas de redes sociais e de enfrentamento às fake news. No DataFolha (Gráfico 2), os entrevistados constataram as fake news como uma ameaça à democracia no país.

---

5. Pesquisa DataSenado, junho 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/maioria-dos-brasileiros-apoia-a-criacao-de-uma-lei-contra-fake-news>. Acessada em 6 mai. 2022.

6. Pesquisa Ibope, maio de 2020. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/9-em-10-brasileiros-querem-legislacao-contra-fake-news/>. Acessado em 6 mai. 2022.

7. Pesquisa DataFolha, junho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/maioria-ve-risco-a-democracia-em-atos-de-rua-e-fake-news-contra-stf-e-congresso-aponta-datafolha.shtml>. Acessado em 6 mai. 2022.

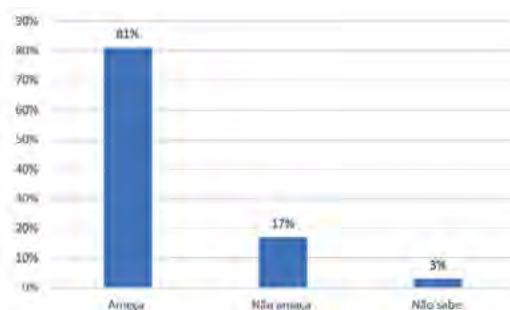
**Gráfico 1:** Opinião sobre a criação de uma lei de combate às fake news

**Fonte:** DataSenado (2020)

**Tabela 1:** Taxa de concordância com os principais pontos do PL.

Pergunta	Concorda	Discorda	Não sabe/Não respondeu
1. Exigir que as redes sociais rotulem todos os anúncios e postagens pagas com informações sobre quem pagou por elas;	71%	23%	6%
2. Exigir que as redes sociais rotulem todos os "robôs", ou seja, usuários que parecem pessoas de verdade, para que você saiba quando não estiver interagindo com uma pessoa real;	76%	20%	4%
3. Exigir que as redes sociais removam contas falsas que tentam enganar as pessoas, e, ao mesmo tempo, garantir que as pessoas possam usar outro nome em seus perfis por motivos de segurança ou por serem contas de humor;	71%	26%	3%
4. O Congresso Nacional deve obrigar por lei as empresas de redes sociais a mostrarem artigos com checagem de fatos independentes para todas as pessoas expostas a conteúdo falso ou enganoso?	81%	15%	3%

**Fonte:** Ibope (2020)

**Gráfico 2:** Opinião sobre situações que ameaçam a democracia.

**Fonte:** DataFolha (2020)

As três pesquisas apresentam uma composição de dados estatísticos que possibilita decodificar como o tema é visto por pessoas de diferentes idades, gêneros, localidades (residentes de zonas urbanas e rurais em todas as regiões do Brasil), escolaridades e faixas de renda. Elementos que contribuem na defesa de uma pauta com embasamento científico para ser debatida pelo Estado e ser objeto de análise para legisladores (Rousseau, 2002).

### **Tramitação e votação do PL 2.630/2020 no Senado Federal**

Antes de falar sobre a tramitação e aprovação do Projeto de Lei (PL) 2.630/2020, que visa instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet — PL das Fake News, convém explicar o processo legislativo pelo qual o PL passou. No entendimento do professor e jurista Alexandre de Moraes:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas. (Moraes, 2007, 505).

Foi por esse conjunto de fatores jurídicos e sociológicos que os senadores exerceram a prerrogativa constitucional de legislar — elaborar e votar leis —, possibilitando a ideação do PL 2.630/2020 no Senado Federal, a partir do gabinete do senador Alessandro Vieira (Cidadania<sup>8</sup>/SE). Ação também legítima segundo Costa (2015):

...quando iniciado pelo legislador, esse trabalho começa no gabinete, onde assessores pensam a estrutura da norma. Uma vez elaborada a ideia, esse projeto recebe numeração e é protocolado na Coordenadoria de Expediente do Processo Legislativo (Costa, 2015, 34).

---

8. Partido que o senador estava filiado no período da apresentação da proposta.

Seguindo o que rege a legislação, o PL foi protocolado e lido em sessão Ordinária no Plenário Virtual do Senado, no dia 13 de maio de 2020<sup>9</sup>, quando recebeu a indicação do senador Angelo Coronel (PSD/BA) para a relatoria. Na ocasião, os trabalhos presenciais das comissões permanentes estavam suspensos devido à pandemia de Covid-19<sup>10</sup>. A suspensão dos trabalhos das comissões possibilitou que as emendas — individuais (por senador) ou coletivas (bancada ou bloco) — fossem debatidas diretamente no plenário da proposta na Casa de Leis. As emendas são:

Proposituras acessórias, e como tal, “seguem a sorte do principal”, em outras palavras, se o Projeto principal for arquivado por exemplo, a emenda também será, seguirá também o mesmo quórum de votação do Projeto principal bem como, se este for rejeitado em plenário, a emenda perderá sua razão de existir. Entretanto, não basta para a sua aprovação que o Projeto principal seja aprovado, a Emenda será submetida à aprovação do Plenário logo após a aprovação do Projeto principal, dependendo da complexidade do seu conteúdo, deverá conter parecer das comissões. (Costa, 2015, 40).

Durante os 25 dias de tramitação do PL no Senado, este instrumento foi utilizado por 30 dos 81 senadores, resultando em 152 emendas. Algo que reforça o direito de os parlamentares emendarem uma proposta de lei, como explicado por Costa (2015) e corroborado por Figueiredo e Limongi (2001):

[...] qualquer deputado e senador pode apresentar uma emenda em defesa dos interesses de sua clientela e contrária aos interesses gerais do partido. No entanto, as chances de que essa emenda seja aprovada são mínimas. Em geral, o destino da emenda é decidido pelos líderes da maioria. Cabe ao plenário ratificar essa decisão por votação simbólica (Figueiredo; Limongi, 2001, 10)

---

9. A publicação ocorreu no dia 21 de maio 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acessado em 4 de mai. 2022.

10. Atos normativos para o enfrentamento da pandemia de coronavírus (covid-19) no âmbito do senado federal: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573599/Atos\\_Senado\\_COVID-19.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573599/Atos_Senado_COVID-19.pdf). Acessado em 13 mai. 2022.

No período, os partidos que mais apresentaram emendas foram o PT, com 39, seguido pelo Podemos, com 28, Rede Sustentabilidade, com 22, e PSD, com 14. Os parlamentares que mais assinaram emendas foram Randolfe Rodrigues (Rede/AP) e Rose de Freitas (Podemos/ES), com 15 emendas cada, Jean Paul Prates (PT/RN), 11, Rogério Carvalho (PT/SE), 10, Nelsinho Trad (PSD/MS), 9, e Paulo Paim (PT/RS), Fabiano Contarato (Rede/ES) e Humberto Costa (PT/PE), com 7 emendas cada.

**Gráfico 3:** Emendas por partido.



**Fonte:** Senado Federal

As emendas versavam sobre diferentes temas, como liberdade de expressão, isenção da imprensa, cadastro prévio para novas contas, limite de pessoas em grupo de redes com serviço de mensagem, multa, prazo para remoção de postagem, direito de resposta, inclusão do código penal, entre outros. As propostas dos senadores tinham como objetivo alterar um ou mais dos 31 artigos do PL original, além das emendas globais destinadas à alteração total do PL, como as 13/2020, Antonio Anastasia (PSDB/MG); 55/2020, Alessandro Vieira (Cidadania/SE); 61, 64 e 85/2020, Rodrigo Cunha (PSDB/AL); 92/2020, Esperidião Amim (PP/SC); 117/2020, Eduardo Gomes (MDB/TO); e 131/2020, Leila Barros (PSB/DF).

Entretanto, nem todas as emendas foram acatadas pelo relator do PL. Por exemplo, a emenda 78/2020, de autoria do senador Jader Barbalho (MDB/PA), que tinha a intenção de alterar o artigo 5º, incluindo o inciso “V”, para estabelecer pena de restrição de circulação temporária e multa:

[...]“Art. 5º .....

V – disseminação de conteúdo de desinformação de qualquer tipo.

.....  
Art. 31. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte alteração:

.....  
Disseminação de desinformação

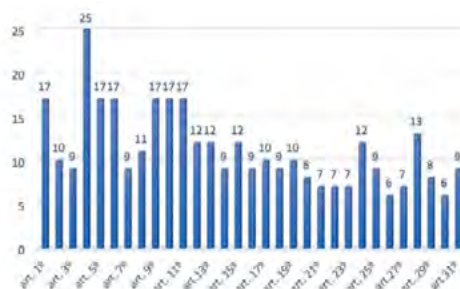
Art. 259-A. Disseminar ou concorrer para a disseminação de desinformação, através da internet ou de dispositivo móvel: Pena: detenção de 1 (uma) semana a 3 (três) meses, e multa. § 1º Aumenta-se a pena de um terço à metade se ocorrer em ano eleitoral. § 2º A pena será aumentada em dobro se a disseminação de desinformação estiver relacionada à área da saúde, perturbação da ordem pública ou alarma social [...] (Brasil, 2020)

A proposta do senador visava modificar artigo do Código Penal – Lei 2.848/1940 – para imputar o crime de disseminar ou concorrer para a disseminação de desinformação, através da internet, em critérios como “perturbação da ordem pública”. Um modelo de emenda que se enquadra no que Figueiredo e Limongi (2001) destacam com possibilidades mínimas de ser aprovada, uma vez que a proposta inclui a alteração de uma lei em vigência.

Ao analisar as 152 emendas, foi possível observar que os 31 artigos da proposta inicial<sup>11</sup> receberam 348 sugestões de modificação, sendo que o artigo 4, que estabelece os efeitos da lei, com XI incisos, foi o que mais recebeu indicações de mudança. Contudo, nem todas as emendas propostas alcançam o plenário (Figueiredo; Limongi, 1999). Por exemplo, as emendas 5, 61, 117, 147, 148 e 150 foram retiradas pelos autores. A retirada de proposições em curso no Senado é permitida pelo regimento interno da Casa: “I - a de autoria de um ou mais Senadores, mediante requerimento do único signatário ou do primeiro deles” (Senado, 2020, p. 66).

---

11. Texto da proposta inicial. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8110634&ts=1593788968018&disposition=inline>. Acessado em 4 mai. 2022.

**Gráfico 4:** Emendas por artigos

**Fonte:** Senado Federal

Após o curto tempo de apreciação, o PL foi aprovado em forma de substitutivo (texto alternativo) apresentado pelo relator, senador Angelo Coronel (PSD/BA), com 44 votos, sim, 32 não, duas abstenções e um voto do presidente (que tem o voto facultativo).

Com a aprovação, o PL recebeu o autógrafo do presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre (DEM/AP), em 2 de julho de 2020<sup>12</sup>, sendo remetido no mesmo dia à Câmara dos Deputados Federais, por meio do Ofício 591/2020<sup>13</sup>. Ação comum em um sistema bicameral — o Poder Legislativo brasileiro é composto pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados — onde a legislação determina que projetos de lei tramitam nas duas casas legislativas.

Na Câmara dos Deputados, o PL manteve a numeração 2.630/2020, e tramitou pelo mesmo processo legislativo ocorrido no Senado: leitura em plenário, designação de relator, análise das comissões permanentes, apresentação de emendas e votação em plenário. Se o texto original do Senado for aprovado sem modificações, o PL é encaminhado para sanção ou veto presidencial. Se sofrer alterações, o PL retorna para nova apreciação dos senadores.

12. Autógrafo do presidente do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8128670&ts=1593788980406&disposition=inline>. Acessado em 4 mai. 2022.

13. Ofício do Senado Federal que remeteu o PL 2.630/2020 à Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8128038&ts=1594026330236&disposition=inline>. Acessado em 5 mai. 2022.

## **Análise das alterações**

Após as semanas de debates e a aprovação do PL 2630/20, o texto, originalmente com 31 artigos e com foco na reafirmação da verdade, passou a contar com 36 artigos que visam a regulação da estrutura de comunicação digital dos sites de redes sociais e dos serviços de mensageria. O objetivo é dar mais transparência ao debate público, detalhar mecanismos para combater as fake news e a criação em massa de desinformação, atribuir multa aos sites de redes sociais, além de responsabilizar agentes públicos.

As emendas propondo alterações abarcavam do primeiro ao último artigo do documento proposto pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE). Mudanças que ocorreram com uma tímida abertura para o debate com segmentos da sociedade, apesar do interesse pela temática reconhecido por diferentes campos sociais. Isso fez com que principalmente representantes da academia questionassem pontos aprovados no PL, uma vez que o mesmo abandonou o foco de reafirmação da verdade e adotou regras amplas e indeterminadas sobre a temática.

Esta mudança ficou evidenciada no primeiro artigo da proposta de lei. Na primeira versão, o artigo detalha que a lei visava estabelecer diretrizes e mecanismos de transparência de redes sociais e de serviços de mensageria privada através da internet, para desestimular o abuso da manipulação com potencial de dar causa a danos individuais ou coletivos (Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet). Mudando para:

Art. 1º Esta Lei, denominada Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, estabelece normas, diretrizes e mecanismos de transparência para provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada a fim de garantir segurança e ampla liberdade de expressão, comunicação e manifestação do pensamento (Brasil, 2020).

O artigo deixou evidente a mudança do objetivo da proposta original — combater o abuso ou manipulação —, e passou a contar com pontos mais regulatórios, porém sem abordar e discutir a origem, impactos e caminhos mais objetivos no combate às fake news (desinformação) nas redes sociais. A nova proposta também trouxe

a inclusão de garantias previstas em outras leis: 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), e 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Abriu-se espaço para um debate legislativo mais normativo, ou seja, a partir de legislações existentes que de algum modo se conectam à proposta em debate no Congresso Nacional. Legislações vigentes que podem reforçar a proposta em debate, ao garantir direitos e deveres a cidadãos e empresas. Entretanto, vale destacar a visão de Frias e Nóbrega, uma vez que as normas em vigência podem ser “apropriadas como instrumentos de disputa política, colocando em risco a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais” (Frias e Nóbrega, 2021, 376).

Além do primeiro artigo, o texto aprovado teve outros pontos criticados, entre eles os artigos 7º e 10º, que versam sobre a identificação dos usuários por meio da apresentação de documento de identidade válido, e sobre a guarda das mensagens por três meses pelas empresas de sites de redes sociais.

O sétimo artigo permite que as redes sociais e os serviços de mensageria requeiram documento de identidade do usuário em caso de indícios de uso de robôs não identificados ou de contas falsas (inautênticas). A proposta foi criticada por especialistas, que defendem a identificação do usuário apenas mediante ordem judicial, como ocorre hoje. Para Santos (2020, online), o dispositivo pode ser “utilizado para identificar ativistas de direitos humanos e grupos vulneráveis que precisam usar pseudônimos para garantir a sua liberdade de expressão”. O direito ao sigilo por motivo de segurança nas redes também foi defendido por 71% dos entrevistados na pesquisa Ibope de 2020, quando se debatia no Senado o PL (Tabela 1).

Art. 7º Os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada poderão requerer dos usuários e responsáveis pelas contas, em caso de denúncias por desrespeito a esta Lei, no caso de indícios de contas automatizadas não identificadas como tal, de indícios de contas inautênticas ou ainda nos casos de ordem judicial, que confirmem sua identificação, inclusive por meio da apresentação de documento de identidade válido.

Parágrafo único. Os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada deverão desenvolver medidas técnicas para detectar fraude no cadastro e o uso de contas em desacordo com a legislação, devendo informá-las em seus termos de uso ou em outros documentos disponíveis aos usuários. (Brasil, 2020).

Ponto de vista corroborado por Saraiva (2020), uma vez que o artigo pode conferir um poder de corregedoria, e “viola o princípio da necessidade na Lei Geral de Proteção de Dados, que diz que a coleta de dados deve se restringir ao necessário para a prestação do serviço” (2020, online). Obriga, ainda, as plataformas a desenvolverem mecanismos de detecção de fraudes no uso das contas existentes em seus sites.

A proposta de guarda das mensagens por três meses pelos sites de redes sociais, artigo 10º, também foi alvo de críticas, uma vez que o serviço demandaria o armazenamento temporário de milhares de mensagens que, no futuro, podem ser solicitadas judicialmente, indiscriminando o conteúdo e desconsiderando o volume da transmissão de dados entre os usuários das redes.

[...] Art. 10. Os serviços de mensageria privada devem guardar os registros dos envios de mensagens veiculadas em encaminhamentos em massa, pelo prazo de 3 (três) meses, resguardada a privacidade do conteúdo das mensagens [...].

Ou seja, o artigo não distingue o envio em massa (robotizado) de um conteúdo — programado para uma finalidade desinformativa — do efeito orgânico de uma postagem, seja ela um meme, corrente de oração, pedido de ajuda, entre outros, nas redes sociais. Considera as duas formas iguais de viralização. Assim, uma mensagem enviada para cinco pessoas é considerada disparo massivo, como pontua a advogada e criadora do Coding Rights, Varon (2020), que promove a proteção dos direitos humanos na web:

Surreal que a gente está a um passo de aprovar, com o artigo 10 do #PLFakeNews, a guarda de metadados de quem falou com quem nos apps de chat tudo [sic]. “Encaminhamento em massa” = envio para mais de cinco pessoas, ou seja, vai pegar todo mundo (2020, online).

A exemplo das leis aprovadas em outros países, a proposta brasileira também prevê sanções e multas às empresas dos sites de redes sociais e de serviço de mensageria, que vão desde a advertência, seguida de prazo para adoção de medidas corretivas ou multa de até 10% do faturamento do grupo econômico em seu exercício no Brasil, além de:

§ 1º Na aplicação da sanção, a autoridade judicial observará a proporcionalidade, considerando a condição econômica do infrator, as consequências da infração na esfera coletiva e a reincidência.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, será considerado reincidente aquele que repetir, no prazo de 6 (seis) meses, condutas anteriormente sancionadas (Brasil, 2020).

Diferentemente das leis de Cingapura e da Rússia, a proposta brasileira não deixa explícito o cerceamento à liberdade de circulação, seja pelo financiamento, produção ou compartilhamento de fake news. Deixa para interpretação jurídica os casos não abordados no PL.

Em caso de multa, o artigo 33 indica que os valores correspondentes sejam aplicados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para serem utilizados em ações de educação e alfabetização digital (educação digital).

Entretanto, técnicos que atuam em organizações de educação midiática acreditam que o termo “alfabetização digital” adotado no PL seja “amplo”, uma vez que o combate à desinformação requer um enfoque claro e objetivo sobre a educação midiática como instrumento efetivo de abertura, e que o usuário frequente no ambiente digital e o novato virtual tenham a mesma condição de interpretar, analisar, pesquisar e comentar sobre o conteúdo que tiveram acesso, e não apenas serem reféns do material.

Letramento (ou alfabetização) digital é a construção da fluência necessária para escolher e utilizar as ferramentas e dispositivos digitais. Abrange desde o uso correto do mouse e do teclado até o entendimento do que é e como funciona um código, por exemplo. Inclui

formação e comunicação. O letramento digital requer competências para encontrar, selecionar e usar novas ferramentas e aplicativos à medida que as necessidades vão surgindo (Ferrari, et al, 2020, 26).

Dessa forma, é garantido que todo cidadão possa ter uma abordagem analítica das informações disponíveis nas redes, e interdisciplinarmente, e não como uma disciplina específica nas escolas públicas e particulares brasileiras, como pontua Blanco: “a educação midiática não precisa ser tratada como disciplina, melhor que não seja. Que seja tratada transversalmente. Ensinar o aluno a investigar a fonte, a origem da informação que ele recebe. Isso funciona para qualquer disciplina” (2020, online).

Ponto de vista também defendido pelo Projeto Credibilidade que externou, após a aprovação do PL pelos senadores, que a educação midiática é um pilar da educação para a cidadania, capaz de trabalhar o respeito à diferença e à individualidade e também o autocontrole, na intenção de conscientizar as pessoas sobre o conteúdo com acesso nos sites de redes sociais. “O conteúdo que circula na internet devido à falta de controle e por sentimentos, como raiva e medo” (Pimenta, 2020, online).

O projeto visa regulamentar as ações que ocorrem nos sites de redes sociais, punindo a criação, monetização e compartilhamento de fake news (desinformação). Mas apesar da urgência do tema e da opinião pública indicar a importância de uma legislação específica, especialistas destacam pontos que precisam ser discutidos na Câmara dos Deputados Federais, além da manutenção de outros que foram incluídos pelos senadores. Entre eles estão a emissão de relatórios trimestrais, a permissão às autoridades de acesso remoto aos bancos de dados, a posse e divulgação de sede e representante legal no Brasil, a facilitação do compartilhamento de dados com instituições de ensino, a criação do conselho de transparência e responsabilidade na internet, além de outros temas que serão debatidos pelos parlamentares e a sociedade antes de serem apreciados e votados pelos 513 deputados federais no plenário da Câmara.

## **Considerações finais**

O Brasil, por meio do seu parlamento, está entre os países que buscam regulamentar a circulação de informação e desinformação

na internet, mais precisamente em sites de redes sociais, sem colocar em risco a liberdade de expressão. O PL 2.630/2020, aprovado pelo Senado Federal em junho de 2020, é a peça legislativa que visa estabelecer um regramento no país.

Apesar dos questionamentos sobre a rápida tramitação do PL na Casa de Leis, é importante destacar que a propositura legislativa respeitou o regramento interno do Senado, mesmo em um momento de restrições sanitárias, com pode ser observado a partir da literatura consultada.

Entretanto, mesmo seguindo o regimento interno, não podemos deixar de destacar que o tema poderia ter sido debatido com diferentes setores da sociedade, uma vez que diferentes institutos de pesquisa sinalizaram a preocupação social com os dados causados pela desinformação no país. Porém, o trâmite seguiu com um debate com pouca abertura para participação externa.

Ação que restringiu o debate sobre pontos do PL discutidos por juristas, professores, pesquisadores, jornalistas, entre outros profissionais que poderiam contribuir por meio de audiências públicas com os senadores. No aprofundamento dos debates por meio de consulta popular, prevista na Constituição Federal e no Regimento Interno, não foram utilizadas durante a tramitação do PL na Casa de Leis.

A falta do debate público ampliou as manifestações e diferentes campos da ciência sobre a proposta aprovada. Cabendo agora a Câmara dos Deputados Federais, a missão de abrir o diálogo com a sociedade sobre diferentes pontos do PL, como monitoramento, curadoria e guarda de conteúdo, liberdade de expressão, conselho, educação midiática, direitos e deveres do cidadão e empresas nas redes, consolidação de leis, entre outros temas.

## Referências

- AYMANN, C.; FOERSTER, J.; GEORG, C.P. *Fake News in Social Networks*. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/1708.06233.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2022.
- BRAGA, R. M. Costa. *A indústria das fake news e o discurso de ódio*. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). *Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio*. Volume I. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 203-220. ISBN 978-85-67134-05-5. Disponível em: <<https://goo.gl/XmUwkd>>. Acessado em 9 abr. 2022.

- BRASIL.** (2020). EMENDA Nº 78, de 2020, ao PL 2.630, de 2020, de 9 de junho de 2020. Dispõe sobre Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, o inciso V ao art. 5º e os artigos 31 e 32, renumerando-se o atual art. 31 para art. 33. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8119840&disposition=inline>. Acessado em 4 abr. 2022.
- BRASIL,** Senado Federal. Regimento Interno. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c-5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acessado em 6 abr. 2022.
- BRASIL,** Câmara dos Deputados Federais. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1909983](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909983). Acessado em 11 mai. 2022.
- BALEM,** I. F. *O Impacto das fake news e o fomento dos discursos de ódio na sociedade em rede: a contribuição da liberdade de expressão na consolidação democrática*. Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, Santa Maria, 8-10, nov. 2017.
- BLANCO,** P. *Proposta contra fake news deve enfocar educação midiática, dizem especialistas*. Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/682167-proposta-contra-fake-news-deve-enfocar-educacao-midiatica-dizem-especialistas/>. Acessado em 10 mai. 2022.
- BUCCI,** Eugênio. *News não são fake – e fake não são news*. In BARBOSA. Mariana (org.). Pós – verdade e fake news. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.
- COSTA,** M. C. M. *As relações executivo-legislativo em âmbito municipal: O caso da Câmara Municipal de Itapevi*. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2017/09/MARIA-CLAUDIA-MAIA-COSTA-As-rela%C3%A7%C3%B5es-Executivo-Legislativo-em-%C3%A2mbito-Municipal-O-caso-da-C%C3%A2mara-Municipal-de-Itapevi.pdf>. Acessado em 4 mai. 2022.
- D’ ANCONA,** M. *Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news*. Barueri: Faro Editorial, 2018.
- ROBERT,** D. *A verdadeira história das notícias falsas*. El País. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536\\_863123.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536_863123.html). Acessado em 13 mai. 2022.
- DARTON,** R. *A verdadeira história das notícias falsas*. El País. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536\\_863123.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536_863123.html). Acessado em 20 abr. 2022.
- Etats-Unis:** *comment la Russie a piraté l’élection présidentielle*. Le Parisien. Rentreè 2018. Disponível em: <https://www.leparisien.fr/international/etats-unis-comment-la-russie-a-pirate-l-election-presidentielle-17-02-2018-7565253.php>. Acessado em 20 abr. 2022.

- FARIAS, A. L. *Opiniões voláteis, opinião pública e construção de sentido*. São Paulo: Metodista, 2019.
- FARIAS, N.J.; AZEVEDO, F. N.; MONTEIRO, S. R., BRAGA, E. *Fake news nas redes sociais, efeitos e riscos para democracia*. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcelo/Downloads/FAKE%20NEWS%20NAS%20REDES%20SOCIAIS.%20EFEITOS%20E%20RISCOS%20PARA%20A%20DEMOCRACIA.pdf>. Acessado em 9 abr. de 2022.
- FERRARI, P. *A força da mídia social, interface e linguagem jornalística no ambiente digital*. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2014.
- FERRARI, A. C., MACHADO, D., OCHS, M. *Guia da Educação Midiática*. São Paulo: Instituto Palavra Aberta, 2020.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Disponível em: <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acessado em 4 mai. 2022.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. Cadernos de Pesquisa, n. 5. São Paulo: CEBRAP, 1996.
- France Anti-Fake News Laws. Against information manipulation. Gouvernement Bureau. Disponível em: <https://www.gouvernement.fr/en/against-information-manipulation>. Acessado em 20 abr. 2022.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Executivo e Legislativo*. na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.
- FRIAS, E. NÓBREGA, Lizete. O “PL das fake news”: uma análise de conteúdo sobre a proposta regulatória. Disponível em <https://periodicos.uniso.br/reu/article/view/4803/4522>. Acessado em 15 ago. 2022.
- HOBBS, T. *Do cidadão*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- HUME, D. *Ensaios Políticos*. S. Paulo, Editora Martins Fontes, 2003.
- KAUFMAN, D. *A inteligência artificial mediando a comunicação: impactos da automação*. In BARBOSA. Mariana (org.). Pós – verdade e fake news. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Lei de Proteção à Fake News Singapura*. Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019. Disponível em: <https://www.parliament.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/protection-from-online-falsehoods-and-manipulation-bill10-2019.pdf>. Acessado em 9 abr. 2022.
- LIPPMAN, W. *Public opinion*. Nova Iorque: The Free Press, 1922.
- LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- Malaysia. *Anti-Fake News Bill 2018*. The CLJ Legal Network Website. Disponível em: [https://www.cljlaw.com/files/bills/pdf/2018/MY\\_FS\\_BIL\\_2018\\_06.pdf](https://www.cljlaw.com/files/bills/pdf/2018/MY_FS_BIL_2018_06.pdf). Acessado em 20 mar. 2022.
- MORAES, A. *Direito constitucional*. 22ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

- Netzwerkdurchsetzungsgesetz**, (Facebook-Gesetz). FBundesministerium für Arbeit und Soziales. 6. April 2020. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/netzdg/BJNR335210017.html>. Acessado em 20 abr. 2022.
- PARK, Ahran; YOUM, Kyu Ho.** *Fake News from a Legal Perspective: The United States and South Korea Compared*. Sw. J. Int'l L., v. 25, p. 100, 2019. Disponível em: <https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2019-04/7.%20Ahran%20Park%20Kyu%20Ho%20Youm%20C%20Fake%20News%20from%20a%20Legal%20Perspective%20-%20The%20United%20States%20and%20South%20Korea%20Compared.pdf>. Acessado em 9 mar. 2022.
- PIMENTA, A.** *Proposta contra fake news deve focar educação midiática, dizem especialistas*. Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/682167-proposta-contra-fake-news-deve-enfocar-educacao-midiatica-dizem-especialistas/>. Acessado em 10 mai. 2022.
- RAIS, D.** *O que é fake news*. abr.2017. Disponível em: <http://portal.mackenzie.br/fakenews/noticias/arquivo/artigo/o-que-e-fake-news/>. Acesso em: 8 mai. 2022
- ROUSSEAU, J.J.** *O contrato social: princípios do direito político*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- SANTAELLA, L.** *A pós-verdade é verdadeira ou falsa?*. São Paulo: Estação das Letras. 2018.
- SARAIVA, R.** *PL das fake news: senadores festejam; ativistas e empresas criticam*. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/07/01/pl-das-fake-news-veja-a-repercussao-da-votacao-do-senado.htm>. Acessado em 10 mai. 2022.
- SANTOS, B.** *Especialistas criticam permissão para rede social pedir documento de identidade do usuário*. Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/679050-especialistas-criticam-permissao-para-rede-social-pedir-documento-de-identidade-do-usuario/>. Acessado em 11 mai. 2022
- Terrorist**, content online should be removed within one hour, says EP. European Parliament News. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190410IPR37571/terrorist-content-online-should-be-removed-within-one-hour-says-ep>. Acessado em 20 abr. 2022.
- The Guardian**, (2017). *Germany approves plans to fine social media firms up to €50m*. The Guardian. Disponível em <https://www.theguardian.com/media/2017/jun/30/germany-approves-plans-to-fine-social-media-firms-up-to-50m>. Acessado em 09 abr. 2022.
- The Honest**, Ads Act. *US Senator Mark. R Warner Office*. Disponível em: <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/the-honest-ads-act>. Acessado em 20 mar. de 2022.

**VARON, J.** *PL das fake news: senadores festejam; ativistas e empresas criticam.* Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/07/01/pl-das-fake-news-veja-a-repercussao-da-votacao-do-senado.htm>. Acessado em 10 mai. 2022.

**VITORINO, M.** *Campanhas políticas nas redes sociais: como fazer comunicação digital com eficiência.* In: FRATINI, Juliana (Org.). São Paulo: Matrix, 2020.

**DESINFORMAÇÃO** e fake news são entraves no combate à pandemia, aponta debate. \*Agência Senado\*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/05/desinformacao-e-fake-news-sao-entrev-no-combate-a-pandemia-aponta-debate>. Acessado em 17 jun. de 2022.

# O processo de erosão da democracia pelo mundo

**Andrea Rolim de Moura, Dorival Assi Junior e Mary Natsue Ogawa**

## Resumo

A democracia, desde o seu surgimento até os dias atuais, tem percorrido um tortuoso caminho em direção a sua consolidação como regime político em que o povo é o ponto central. Trata-se de um contínuo processo de construção e reconstrução, mas que, de forma geral, foi marcado por avanços até o início do século XXI. Entretanto, os últimos anos, a democracia tem enfrentado constantes ataques, na perspectiva de condicioná-la a instrumento de materialização de interesses políticos de grupos específicos. Neste estudo, propomos uma análise de como esses ataques têm ocorrido, corroborando para obtenção de vantagens políticas, mas também para a deterioração da própria democracia em todo o mundo, compondo um projeto de desestabilização e desconstrução dos processos democráticos. Na sequência, apresentamos possíveis caminhos para a defesa e fortalecimento da democracia.

**Palavras-chaves:** democracia; erosão democrática; autocratas; constituição; instituições.

---

## Sobre os autores

Andrea Rolim de Moura é especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Unyleya. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Paraná-UFPR. Servidora da Justiça Eleitoral do Paraná; amoura@tre-pr.jus.br

Dorival Assi Junior é especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Unyleya. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná –UNIOESTE. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Paraná-UFPR. Servidora da Justiça Eleitoral do Paraná; dassijr@live.com

Mary Natsue Ogawa é doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Educação pela PUC/PR. Especialista em Projetos Educativos em âmbito não formal pela PUC/PR. Especialista em Educação Especial e Inclusiva pelo Centro Internacional de Pesquisa, Ensino e Extensão - CIPEX. Graduada em Ciências Políticas pela Uninter. Professora do Ensino Superior. Servidora da Justiça Eleitoral. mary.ogawa@tre-pr.jus.br

## Abstract

Democracy, from its inception to the present day, has taken a tortuous path toward consolidation as a political regime in which the people are the central point. It is a continuous process of construction and reconstruction, but which, in general, was marked by advances until the beginning of the 21st century. However, in recent years, democracy has faced constant attacks, to conditioning it as an instrument for materializing the political interests of specific groups. In this study, we propose an analysis of how these attacks have occurred, corroborating to obtain political advantages, but also to the deterioration of democracy itself around the world, composing a project of destabilization and deconstruction of democratic processes. Next, we present possible paths for the defense and strengthening of democracy.

**Keywords:** democracy; democratic erosion; autocrats; constitution; institutions.

Artigo recebido em 17 de novembro de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 12 de janeiro de 2023

## Introdução

Embora trate-se de um termo amplamente conhecido, nem sempre a compreensão espelha todos os sentidos imbuídos na palavra. É preciso, portanto, considerar que o conceito de democracia, não é algo dado, mas em construção, e desde o seu nascimento, durante o seu percurso histórico, e crescimento, resvala em diferentes significados, que vão sendo erigidos a partir de fatores diversos, que passam pelo tempo e espaço, momentos históricos, pluralidade cultural e contextos sociais.

Assim, Miranda (2021) declara que a palavra democracia carrega diferentes semânticas, que lhe conferem diferentes significados dependendo do país em que seja pronunciada, e ainda, vem sendo transformada no sentido de atender diferentes realidades, trazendo assim a perspectiva de diferentes democracias pelo mundo.

A democracia tem suas raízes em uma realidade em que eram poucos os cidadãos a quem se permitia participar da política e, portanto, exercer a democracia, ou seja, ela surge de forma restritiva. A forma de governo do povo, como é comumente compreendida a democracia, não era para todo o povo.

Contudo, esta configuração vai, gradualmente, sendo corroída pelos novos contextos sociais, sendo desconstruída pelo iluminismo, pelo desejo da população em tomar parte das decisões que dizem a respeito as suas vidas, e reconstruído pela modernidade, que traz novos paradigmas e novas formas de participação da população na vida pública (SOARES, 2012).

Essa participação popular, no entanto, ao se ampliar a diferentes segmentos, e se consolidar, por meio, por exemplo, do sufrágio universal, vai exigir critérios, para que a atuação de cada cidadão, agora verdadeiramente toda a população, tenha igual valor. Assim, a democracia está apoiada sob bases de igualdade política e de oportunidades (DAHL, 2016) de modo que, as decisões espelhem igualmente a vontade e a necessidade de todos.

Diante de tantas transformações sociais, e do processo de “moldagem” da democracia, que vem ocorrendo ao longo da história, é preciso retomarmos ao objeto que pretendemos abordar: democracia. O que é democracia?

Como já dito anteriormente, não se trata de um termo absoluto, pronto e acabado. É necessário compreendemos democracia como a possibilidade de participação popular, direta ou indiretamente (por meio da representatividade), que traz particularidades contextuais e também a necessidade de regras. Regras essas, que têm como objetivo delinear a atuação dos segmentos sociais, tendo como foco as necessidades coletivas.

Entretanto, nem sempre é simples o entendimento sobre o que é interesse coletivo, o que leva, em muitos casos a conflitos de interesses, o que contradiz o sentido da democracia, que conforme Bobbio afirma (2000) é legitimado pela realização do interesse coletivo, a partir de um conjunto de regras que tem como finalidade a defesa da garantia dos direitos individuais e, principalmente coletivos.

Esta dualidade posta na necessidade de firmar ações que primem pelos interesses coletivos, por vezes, resulta em conflitos profundos e mesmo guerras, que descontroem a democracia, pondo-a à serviço das inclinações de indivíduos ou grupos, que na ânsia de fazer valer as suas intenções e preferências políticas, perpetuam ações que esvaziam o debate, deturpam as informações, e provocam a erosão nos processos democráticos.

## **A erosão da democracia**

Nada é para sempre. A vida, o universo, as formas de governo têm ciclos, momentos de expansão e momentos de retrocesso, mas a erosão ou o desgaste da democracia não é um fenômeno espontâneo, por trás do declínio do número de democracias no planeta terra, há ação intensa e premeditada de pessoas, de pessoas que

tem um objetivo concreto: perpetuar-se indefinidamente no poder. Esses autocratas, como ficaram conhecidos, desejam poder e também dinheiro e influência para criar condições favoráveis para continuar no poder.

### **Porque alguns políticos querem se perpetuar no poder?**

É próprio da competição político-eleitoral que muitos políticos tenham o desejo de se manterem no poder por tempo indefinido (PRZEWORSKI, 2020, p. 45).

O enfraquecimento de nossas normas democráticas está enraizado na polarização sectária extrema – uma polarização que se estende além das diferenças políticas e adentra conflitos de raça e cultura (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.20).

Estas pessoas, que se sentem desfavorecidas ou excluídas no mundo do “politicamente correto”, apegam-se a valores tradicionais que lhes dão segurança e o sonho da recuperação de uma hegemonia perdida. Há autores que afirmam terem recolhido evidências no sentido de que o avanço do populismo se deve, sobretudo, às mudanças culturais que causaram a erosão de valores e costumes tradicionais das sociedades ocidentais. Em alguns países, como foi o caso do Brasil – e, também, de outros da América Latina, da Ásia e mesmo da Europa–, adiciona-se a essa mistura já complexa a reação contra a corrupção estrutural e sistêmica, que frustrou as expectativas que recaíram sobre partidos tidos por progressistas, mas que não conseguiram escapar da força de gravidade dos velhos hábitos da velha política (Barroso, 2021, p. 38).

### **O que está acontecendo com a democracia? Será que ele está em extinção?**

Larry Diamond, sociólogo político norte-americano e um dos principais estudiosos contemporâneos no campo dos estudos das ciências políticas, no início do século XXI, demonstrava otimismo e entusiasmo com o avanço da democracia no mundo. Apenas duas décadas se passaram e ele, em 2022, escreve no texto O arco da democracia: do renascimento à ameaça onde frisa:

Alguns países latino-americanos avançaram, outros retrocederam, mas a democracia permanece uma realidade parcial, conturbada e controversa que, recentemente, tem mostrado crescentes sinais de esgarçamento.

Diamond foi um dos primeiros autores a apontar e cunhar o termo “recessão democrática” observando que houve um período constante de crescimento e melhoria qualitativa da democracia, porém, no último decênio, houve diversos retrocessos em áreas não-eleitorais da democracia.

O ministro Luís Roberto Barroso, nos chama a atenção para um fato inegável: a humanidade iniciou o século XXI em condições melhores em vários aspectos da vida, do que jamais esteve. Contudo, tem bastante claro que a crise da democracia ronda países de diferentes continentes. Mesmo nas democracias mais maduras, um número expressivo de cidadãos tem abandonado visões políticas moderadas para apoiar minorias radicais, com aumento preocupante da tolerância para com soluções autoritárias (Barroso,2021, p.17/23).

De outro lado no livro *Crises da Democracia*, Adam Przeworski (2020, p.111), destaca como sinais visíveis da crise das democracias pelo mundo: 1) o desgaste dos sistemas partidários tradicionais; 2) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas; e 3) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública. Na edição em português brasileiro, a situação brasileira é citada com apreensão pois se encaixa bem nas características supracitadas.

Para Przeworski é difícil visualizar países como Venezuela, Bolívia, Turquia, Hungria, Polônia e Rússia como tão somente democráticos, apenas porque promovem eleições periódicas.

Durante a Guerra Fria, golpes de Estado derrubaram várias democracias, além das democracias latinas, também colapsaram as democracias em países como Gana, Grécia, Guatemala, Nigéria, Paquistão, República Dominicana, Tailândia, Turquia. Recentemente, golpes militares derrubaram o presidente egípcio Mohamed Morsi em 2013 e a primeira-ministra tailandesa Yingluck Shinawatra em 2014. Em comum nesses casos, a ação beligerante e coercitiva dos militares. (Levitsky e Ziblatt,2018, p15).

E houve, também, ditaduras teológicas, erigidas sobre o fundamentalismo religioso, como o Irã dos aiatolás (Barroso, 2021, p.36)

### **Como destruir ou fragilizar uma democracia ou *modus operandi* do autocrata**

Os autores do best sellers *Como as democracias Morrem*, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt foram muito didáticos em explicar que alguns autocratas desmantelam a democracia rapidamente, como fez Hitler na sequência do incêndio do Reichstag em 1933 na Alemanha. Porém, atualmente, os autocratas vêm agindo de maneira mais discreta, sufocando aos poucos as democracias que mal chegam a ser perceptível. (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.16).

Todavia, a parte mais assustadora do livro é a que relata outra maneira de arruinar uma democracia. Menos dramática, menos ruidosa, mas igualmente destrutiva. Democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos – presidentes ou primeiros-ministros que subvertem o próprio processo que os levou ao poder (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.15).

Uma das grandes ironias de como as democracias morrem é que a própria defesa da democracia é muitas vezes usada como pretexto para a sua subversão. Aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança – guerras, insurreições armadas ou ataques terroristas – para justificar medidas antidemocráticas. (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.70)

Levitsky e Ziblatt descrevem a tática de Hugo Chaves, utilizada na Venezuela, eleito em 1998, foi derrubado pelos militares em abril de 2003, o golpe não deu certo, retomou ao poder logo em seguida e já começou a tomar atitudes para manter-se no poder e ainda se elegeu com esmagadora maioria em 2006. O regime chavista se tornou mais repressivo depois de 2006, fechando uma importante emissora de televisão, prendendo ou exilando políticos, juízes e figuras da mídia opositoras com acusações dúbias e eliminando limites aos mandatos presidenciais para que Chávez pudesse permanecer indefinidamente no poder.

Quando Chávez, então morrendo de câncer, foi reeleito em 2012, a disputa foi livre, mas não justa: o chavismo controlava

grande parte da mídia e desdobrou a vasta máquina do governo em seu favor. Após a morte de Chávez um ano depois, seu sucessor, Nicolás Maduro, ganhou outra eleição questionável, e, em 2014, seu governo prendeu um dos principais líderes da oposição. Ainda assim, a vitória acachapante da oposição nas eleições legislativas de 2015 pareceu desmentir a afirmação dos críticos de que a Venezuela não era mais democrática.

Somente quando uma Assembleia Constituinte unipartidária usurpou o poder do Congresso em 2017, quase duas décadas depois de Chávez ter sido eleito presidente pela primeira vez, a Venezuela foi amplamente reconhecida como uma autocracia (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.16).

Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. Como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. O retrocesso democrático hoje começa nas urnas (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.16).

Segundo Levitsky e Ziblatt o golpe de estado clássico causa descontentamento e reação de muitos segmentos da população, então os “novos golpes” são mais sutis e lentos. A democracia é subvertida aos poucos. Ainda há realização de eleições e as mudanças são quase imperceptíveis para muitos.

O autocrata usa desinformação, boatos, redes sociais para espalhar notícias falsas, alarmistas e extremistas. Se o público passar a compartilhar a opinião de que oponentes são ligados ao terrorismo e de que a mídia está espalhando mentiras, torna-se mais fácil justificar ações empreendidas contra eles.

No livro *Federalismo e Democracia em Tempos Difíceis*, Lima aborda justamente a forma de manipular as notícias usadas pelos detentores de poder:

Autocracias normalmente restringem a informação a veículos oficiais e criam inúmeras dificuldades para meios de comunicação de oposição ou independentes. Mesmo em democracias consolidadas, a prática revela que o poder econômico do governo e de grandes grupos financeiros enfraquece esse critério. Governos fazem generosos

anúncios em jornais, revistas e canais de televisão, frequentemente exigindo reciprocidade dos veículos. Os grandes grupos financeiros também são expressivos anunciantes, quando não fundam diretamente seus próprios veículos (LIMA, 2021).

Outra atitude muito utilizada é desmerecer, desacreditar e enfraquecer líderes com dinheiro que possam financiar a oposição, silenciando figuras públicas, intelectuais, artistas, estrelas pop, atletas que possam usar sua popularidade para atacar o governo (Levitsky e Ziblatt, 2018, p.79).

Reformar a constituição, atacar o sistema eleitoral, modificar os tribunais e o ministério público, governar por decretos também são táticas bastante utilizadas pelos autocratas para minar os alicerces da democracia.

O ministro Barroso fala sobre o legalismo autocrático, caracterizado por: concentração de poderes no Executivo, perseguição a líderes de oposição, mudanças nas regras eleitorais, cerceamento da liberdade de expressão, novas constituições e emendas constitucionais com abuso de poder pelas majorias, esvaziamento ou empacotamento das cortes supremas com juízes submissos, entre outras. O grande problema com a construção dessas democracias liberais é que cada tijolo, individualmente, é colocado sem violação direta ao direito vigente. O conjunto final, porém, resulta em supressão de liberdades de eleições verdadeiramente livres e competitivas (Barroso, 2021, p.37).

### **Como reconhecer os autocratas antes de serem eleitos?**

Levitsky e Ziblatt, discordam dos analistas que asseguram que demagogos são “só falastrões” e que suas palavras não devem ser levadas demasiado a sério, pois um exame dos líderes demagógicos mundo afora sugere que muitos deles de fato cruzam a fronteira entre palavras e ação. É por isso que a ascensão inicial de um demagogo ao poder tende a polarizar a sociedade, criando uma atmosfera de pânico, hostilidade e desconfiança mútua.

A tabela desenvolvida por Levitsky e Ziblatt (2018, p.33). nos ajuda a identificar e reconhecer possíveis comportamentos autocráticos para evitar que futuros ditadores consigam chegar ao poder.

**Tabela I** - Os quatro principais indicadores de comportamento autoritário

<p>1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)</p>	<p>Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la?</p> <p>Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos?</p> <p>Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo?</p> <p>Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?</p>
<p>2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos</p>	<p>Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente?</p> <p>Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante?</p>

	<p>Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política?</p> <p>Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo?</p>
3.Tolerância ou encorajamento à violência	<p>Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita?</p> <p>Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes?</p> <p>Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica?</p>

	<p>Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?</p>
<p>4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia</p>	<p>Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas?</p> <p>Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia?</p> <p>Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?</p>

Fonte: Levitsky e Ziblatt (2018, p.33)

## Como superar a erosão democrática?

Apontar soluções para aos processos de erosão democrática que vem ocorrendo ao redor do mundo é uma tarefa um tanto quanto delicada. Para não dizer intuitiva. Porém, a partir da revisão de

diversas bibliografias é possível encontrar alguns elementos semelhantes e que se conectam que, na visão dos autores, poderiam auxiliar na reversão desse cenário de erosão.

Muitas das democracias que se viram em situações de erosão democrática ainda não conseguiriam superá-la, ao menos não totalmente. De modo que não é possível indicar uma solução final para o que vem ocorrendo, até por que, cada conjuntura política e democrática tem suas peculiaridades e demandam soluções específicas para “retornar aos trilhos”.

O processo de erosão democrática surge para substituir a figura dos “golpes” de Estado, em que era imposto um modelo autoritário para substituir um governo democraticamente eleito. Como já apontado anteriormente, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 33-34) apontam que, nas democracias modernas, têm se visto quatro indicadores de comportamentos autoritários, dentre eles: a) a rejeição as regras do jogo; b) negação da legitimidade dos oponentes políticos; c) tolerância ou encorajamento à violência, e; d) propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive à mídia.

Alguns caminhos têm sido apontados como meios de superação desta crise democrática, porém, a partir da bibliografia utilizada neste texto, escolhesse apontar dois grandes estandartes para sua superação, o papel das instituições democráticas e a defesa da cultura democracia. O primeiro estandarte é associado a atividade estatal e as instituições ligadas ao processo democrático e o segundo ao protagonista e destinatário da democracia, o povo.

## **O papel das instituições democráticas**

A ciência política tem apontado como forma de superação da crise democrática moderna, a necessidade de retomada e fortalecimento do papel das instituições em sua função de defesa da ordem democrática e fomento da cultura democrática na sociedade. É essencial garantir que as regras do jogo sejam respeitadas e unir a população em prol dos valores democráticos. Divergir é fundamental em qualquer democracia, porém deve haver uma unidade em torno das regras que serão utilizadas para definir quem irá representar o povo.

Para Souza Neto (2020, p. 205)

A sobrevivência, no tempo, da democracia constitucional está associada à presença de uma cultura política democrática, cultivada pela cidadania para além dos conflitos ideológicos e orientações partidária, que abrigue um sentimento de “amizade cívica” entre cidadãos que professam diferentes orientações ideológicas e religiosas. O povo brasileiro havia levado mais de um século para consolidar uma cultura constitucional democrática que distinguisse a esfera do consenso em torno dos valores constitucionais básicos da seara da disputa sobre as políticas públicas a serem implementadas<sup>1</sup>.

Avritzer (2019, p. 49) trabalha com a ideia do pêndulo da democracia, por entender que no interior das instituições democrática podem operar agentes e ideias de forte cunho antieleitorais e antidi-reitos, o que faz com que a democracia tenha momentos de expansão e redução, mesmo dentro de um sistema democrático.

A erosão democrática surge a partir da fragilização do sistema de freios e contrapesos, de modo que algum dos três poderes, via de regra o executivo, passa a se sobressair e se impor sobre os demais. De outro modo, os demais poderes deixam de conseguir “frear” esses avanços.

De maneira que é fundamental que as instituições afetadas pelo processo de erosão sejam reconstruídas e fortalecidas, a fim de manter rigoroso controle sobre o avanço de qualquer poder sobre os demais. Em grande parte, o fortalecimento das mesmas passa por uma cultura cívica e constitucional da sociedade, de modo que não se admita que agressões a democracia sejam perpetradas sem qualquer constrangimento.

Souza Neto (2020, p. 222) ensina que

O sistema de freios e contrapesos deve exercer “função anticíclica”. Governos democráticos merecem deferência, seus atos se presumem válidos e devem, sempre que possível, ser preservados. Já governos

---

1. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: Valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 205

autoritários devem ser vistos com desconfiança. A atitude adequada do Congresso Nacional é de rigor na contenção dos excessos autoritários: *in dubio* pró-democracia.

O Parlamento e as Supremas Cortes, nas democracias modernas, possuem um papel fundamental na contenção de avanços autoritários pelo Poder Executivo. O sistema de indicação de juizes para Supremas Cortes com aprovação pelo Parlamento exerce um importante controle para evitar que estas cortes sejam cooptadas através da indicação pelo Poder Executivo de juizes com tendências antidemocráticas. Nos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, em 230 anos de sua Constituição houveram 12 rejeições, 12 retiradas da indicação, 7 desistências, 3 adiamentos e 10 ausências de deliberação sobre a indicação (SOUZA NETO, p. 243). O que, “em muitos casos, o principal elemento considerado foi a ideologia professada pelo indicado” (SOUZA NETO, p. 243).

As Supremas Cortes, em seu papel de guardião da Constituição, possuem a função essencial de manter a ordem democrática e os direitos fundamentais, de modo que a autonomia e a presença de valores democráticos pelos juizes são fundamentais para que invalidem atos praticados por líderes com tendências autoritárias.

Para além da institucionalidade, os partidos políticos também possuem uma importante função de preservação e aprimoramento da democracia de muitos países. Levitsky e Ziblatt (2018, p. 35) defendem que

[...] partidos pró-democráticos podem atuar para isolar sistematicamente extremistas, em vez de legitimá-los. Isso exige que os políticos evitem atos – como os comícios conjuntos dos conservadores alemães com Hitler no começo dos anos 1930 ou o discurso de Caldera simpatizando com Chávez – que ajudem a “normalizar ou propiciar respeitabilidade pública a figuras autoritárias.

Nesse condão, a defesa da democracia perpassa por todo os Poderes constituídos e, até mesmo, por agentes externos ao poder, porém que se relacionam diretamente com a democracia, como é o caso dos partidos políticos. Embora, em alguns países como é o caso do Brasil, os partidos políticos se constituam como pessoas

jurídicas de direito privado, eles também exercem uma importante função na manutenção e aprimoramento da democracia dentro das instituições.

## **A defesa da cultura democrática**

O processo de degradação democrática vem ocorrendo, de forma acentuada, desde o início da década de 2010. As redes sociais tem funcionado como um importante vetor de deterioração dos valores democráticos, do diálogo e da racionalidade científica.

Para Mounk (2019, p. 281) “é impossível entender a política atual sem entender a natureza transformadora da internet”. A influência das redes sociais retirou o monopólio da comunicação de massa das “mãos” dos meios tradicionais de comunicação, tais como jornais, rádios e TV. Em que pese, inicialmente isto tenho sido visto como algo que produziria a democratização dos meios de comunicação, ao longo do tempo se percebeu que a produção de notícias por qualquer pessoa retirava o compromisso com a veracidade da informação, em especial quando é possível a criação de perfis *fake* e a distribuição de mensagens por *bots*.

A conexão das chamadas mídias sociais com a política tem causado grandes transtornos ao redor do globo. Movimentos populistas antidemocráticos por *outsiders*<sup>2</sup> surgiram em diversas democracias consolidadas da América do Norte, Europa e América do Sul, casos como o Movimento Cinco Estrelas na Itália e Trump nos Estados Unidos não foram os únicos no mundo.

Empoli (2020, p. 170) afirma que “os engenheiros do caos entenderam que esse mal-estar poderia se transformar em um formidável recurso político”. Em seu livro, Empoli (2020) demonstra como a identificação de descontentamentos da população com o atual sistema político foi convertido em capital político digital através da identificação dos padrões algorítmicos utilizados em redes sociais para impulsionar notícias extremistas.

---

2. Apesar do termo ter sido cunhado para designar pessoas que são alheias ao establishment, alguns dos porta vozes desse novo modelo populista se forjaram no cerne do Estado.

A partir desse cenário, é preciso encontrar meios para oferecer respostas aos problemas enfrentados pela democracia moderna. Não há um consenso em como lidar com esta situação, porém alguns caminhos têm sido apontados por teóricos da ciência política.

O primeiro, mostra-se na utilização da própria arquitetura da rede, com a utilização de seus algoritmos para restringir e desestimular a propagação de fake news e conteúdo de ódio. E, por outro lado, fomentar que seus usuários difundam notícias verídicas. Para Mounk (2019, p. 283)

[...] plataformas de mídia social podem estimular postagens de cidadãos transmitindo informações dignas de confiança, penalizar postagens odiosas que espalhem mentiras – e por fim se recusar a aceitar propagandas de grupos de ódio.

Contudo, apenas mudanças algorítmicas não são suficientes, é preciso que a sociedade tenha engajamento cívico na manutenção das balizas da democracia. Souza Neto (2020, p. 212) ensina que “[...] apenas a própria sociedade pode efetivamente garantir que a democracia seja preservada”. No mesmo sentido, Mounk (2019, p. 291) afirma que “[...] a educação cívica é um bastião essencial contra tentações autoritárias”. E, continua

[...] as mídias sociais só tiveram um impacto tão corrosivo na democracia liberal porque as bases morais do nosso sistema político são muito mais frágeis do que imaginávamos. Portanto, quem quiser contribuir para a revitalização da democracia liberal terá de ajudar a reconstruí-la sobre alicerces ideológicos mais estáveis (MOUNK, 2019, p. 299).

É imprescindível para uma democracia sólida a instrução e o compromisso de seus cidadãos com o dever cívico. É preciso que os jovens concluam a educação básica sabendo a forma de organização de seu Estado, a função de cada um dos Poderes constituídos, a razão para que cada um exerça um controle sobre os demais e a importância do diálogo. Sem a inclusão de políticas públicas voltadas a demonstrar a importância do compromisso democrático para a população e, especialmente, para as futuras gerações, é muito

provável que aspirações autoritárias continuem a vingar de tempos em tempos.

De outro lado, com a valorização da democracia, é possível que evoluamos a ponto de ampliar os elementos de democracia direta na sociedade, permitindo que os cidadãos participem ativamente na formulação de políticas públicas através dos meios digitais existentes.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019, p. 49.
- BARROSO, Luís Roberto. *Revolução Tecnológica, Crise da Democracia e Constituição*. 1. ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4218>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- DIAMOND, Larry Diamond. *O arco da democracia: do renascimento à ameaça*. In: *Journal of Democracy em Português*, Volume 11, Número 1, São Paulo, Junho de 2022 Plataforma Democrática, disponível em <https://fundacaoofhc.org.br/blog/ crise-da-democracia>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- EMPOLI, Giuliano de. *Engenheiros do caos: Como as fakes news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. São Paulo: Vestígio, 2020
- LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem* 1ed. –Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Federalismo e Democracia em Tempos Difíceis*. 1. ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4287>. Acesso em: 12 jul. 2022
- MIRANDA, Luis Uribe. Propedêutica do conceito de democracia. *Revista Trans/Form/ Ação*, v. 44, n. 3, p. 215–244, 29 set. 2021.
- MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- PRZEWORSKI, Adam. 2019. *Morte da democracia virou bordão para atrair a imprensa*. (Entrevista). Folha de São Paulo. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/05/morte-dademocracia-virou-bordao-para-atrair-imprensa-diz-autor.shtml?fbclid=IwAR1Gtew55-ccTJO1w7A1svFTH6G6iz0aUXqeWj-GbOsAB61mjO-A0-h\\_QRqQ](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/05/morte-dademocracia-virou-bordao-para-atrair-imprensa-diz-autor.shtml?fbclid=IwAR1Gtew55-ccTJO1w7A1svFTH6G6iz0aUXqeWj-GbOsAB61mjO-A0-h_QRqQ). Acesso em 15/07/2021.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Principis, 2021.

**SOARES, Giselle Silva.** Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. *Revista Serviço Social & Sociedade*, v. 109, n. 109, p. 31–44, mar. 2012.

**SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.** *Democracia em crise no Brasil: Valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 205.

