



PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866
(versão impressa)

ISSN 2448-3605
(versão on-line)

v.15 n. 1 2026
tre-pr
nusp/ufpr
ninc/ufprnpspb
/ppgcp/unicent
ro-pr





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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr
npspb/ppgcp/unicentro-pr

v.15 n.1 2026



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.15 n.1. (2026) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2025.

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 Curitiba v.15 n.1 Abril p. 1-261 2026

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 Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

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 – Itati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

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

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Coordenador editorial: Desembargador Osvaldo Canela Júnior

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)

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

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)

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - Assistência de Comunicação Visual | Tais Furmann design gráfico

Assistente Editorial: Mariane Couto Ribeiro

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora

MPM

Comunicação

Diagramação: Otoniel Filho

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 100 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 em nosso site.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Produção Científica, Ações Acadêmicas e Socioculturais

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

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3330-8573, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL



Sumário

Filiações partidárias e demonstrativos de regularidade dos atos partidários - DRAPS: uma análise retrospectiva das eleições de 2024 com vistas ao pleito de 2026	10-38	<i>Francisco Gonçalves Simões</i>
Uso da inteligência artificial na propaganda eleitoral	39-66	<i>Jailson de Souza Araújo e Sandro Silva dos Santos</i>
Instituições eficazes e parcerias multissetoriais: o papel da justiça eleitoral na consolidação da democracia	67-79	<i>José Almir da Luz Junior e Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro</i>
Integridade do sufrágio em ecossistemas digitais: avaliação do PPED como ação de Estado	80-102	<i>Marcelo Simões Damasceno, Moisés Stefano Barel e Patrícia Garcia Costa</i>
Infiltração criminosa nas eleições de Mato Grosso: Artigo 17, § 4º da Constituição Federal e Jurisprudência Eleitoral (2015-2025)	103-135	<i>Fernando Vinicius Souza Rodrigues, Marlon Bruno Nascimento de Moraes e Suellen Adrielle Nascimento de Moraes</i>
Como vota, desinformado? Atuação regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral e Direito à Informação Verdadeira	136-165	<i>Thyerrí José Cruz Silva e Wesley Araújo Cardoso</i>
O processo político na formação territorial estado do Paraná - Brasil	166-197	<i>João Matheus Afinovicz de Lima</i>
Doações eleitorais em criptomoedas: incompatibilidades estruturais e proposta regulatória	198-236	<i>Jorge José lawand</i>
Mesários e os Estímulos ao Voluntariado	237-259	<i>Helder Zanivan Lazaro e Gabriel Henrique Arnhold Centenaro</i>



Editorial

A presente edição reúne estudos que, a partir de distintas abordagens, dialogam de forma consistente com os desafios contemporâneos do Direito Eleitoral e com a contínua necessidade de fortalecimento da democracia em contextos marcados por transformações tecnológicas, institucionais e sociais.

No campo das estruturas partidárias e da regularidade do processo eleitoral, Francisco Gonçalves Simões apresenta uma análise retrospectiva dos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAPs), tomando como referência as eleições de 2024 e projetando reflexões relevantes para o pleito de 2026. Em perspectiva institucional, José Almir da Luz Junior, em coautoria com Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro, discute o papel da Justiça Eleitoral na consolidação de instituições eficazes e na promoção de parcerias multissetoriais, evidenciando sua função estratégica na sustentação do regime democrático.

As transformações tecnológicas ocupam espaço central nesta edição. Jailson de Souza Araujo e Sandro Silva dos Santos analisam o uso da inteligência artificial na propaganda eleitoral, enquanto Jorge José Lawand problematiza as incompatibilidades estruturais das doações eleitorais em criptomoedas, propondo caminhos regulatórios. Na mesma linha, Marcelo Simões Damasceno, Moisés Stefano Barel e Patricia Garcia Costa examinam a integridade do sufrágio em ecossistemas digitais, com enfoque na atuação estatal por meio de políticas públicas específicas.

Ainda no âmbito digital, Thyerri José Cruz Silva e Wesley Araújo Cardoso discutem a atuação regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral no enfrentamento à desinformação, destacando a centralidade do direito à informação verdadeira para a garantia de escolhas eleitorais livres e conscientes. Esse debate se articula com as preocupações acerca da lisura do processo eleitoral, também abordadas por Marlon Bruno Nascimento de Moraes, Suellen Adrielle Nascimento de Moraes e Fernando Vinicius Souza Rodrigues, ao investigarem a infiltração criminosa nas eleições à luz da Constituição Federal e da jurisprudência eleitoral.



A edição também amplia o olhar para dimensões histórico-territoriais e participativas da democracia. João Matheus Afinovicz de Lima analisa o processo político na formação territorial do Estado do Paraná, contribuindo para a compreensão das dinâmicas regionais que influenciam o comportamento eleitoral. Por sua vez, Helder Zanivan Lazaro e Gabriel Henrique Arnhold Centenaro abordam o papel dos mesários e os estímulos ao voluntariado, evidenciando a importância da participação cidadã para o funcionamento do sistema eleitoral.

Em conjunto, os artigos aqui publicados evidenciam que o Direito Eleitoral se encontra em permanente processo de adaptação, tensionado por novas tecnologias, por desafios à integridade informacional e por demandas crescentes de transparência e participação. Ao articular tais dimensões, esta edição reafirma o compromisso acadêmico com a produção de conhecimento crítico e qualificado, essencial à preservação da legitimidade das eleições e ao fortalecimento da democracia.

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

Filiações partidárias e demonstrativos de regularidade dos atos partidários - DRAPS: uma análise retrospectiva das eleições de 2024 com vistas ao pleito de 2026

Francisco Gonçalves Simões ¹

RESUMO

Este artigo realiza uma análise jurídica retrospectiva de temas eleitorais relevantes destacados nas eleições de 2024, com vistas ao pleito de 2026. Aborda criticamente a interpretação sobre as provas de filiação partidária, a tempestividade do protocolo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e suas consequências para os registros de candidatura. O objetivo é identificar e propor melhorias nas normas regulamentares do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Argumenta-se que determinadas interpretações jurisprudenciais das Resoluções do TSE contrariam o entendimento sumulado e princípios legais fundamentais, como a decadência e a isonomia, comprometendo a higidez do processo eleitoral. Conclui-se pela necessidade de ajustes redacionais nas resoluções para assegurar a compatibilidade com a legislação e a jurisprudência consolidada, promovendo maior segurança jurídica e igualdade nas disputas eleitorais futuras.

Palavras-chave: Eleições 2024; Direito Eleitoral; Tribunal Superior Eleitoral TSE; Filiação Partidária; Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários - DRAP; Registro de Candidatura; Jurisprudência Eleitoral

ABSTRACT

This article conducts a retrospective legal analysis of relevant electoral themes highlighted in the 2024 elections, with a view to the 2026 election. It critically addresses the interpretation of party affiliation proof, the timeliness of the Statement of Regularity of Party Acts (DRAP) protocol and its consequences for candidate registrations. The objective is to identify and propose improvements to the regulatory norms of the Superior Electoral Court (TSE). It is argued that certain jurisprudential interpretations of TSE Resolutions contradict established summary understanding and fundamental

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e pela Universidade Positivo (UniPositivo). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), e-mail: fsimoes@tre-pr.jus.br, Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0092982260610704>.

legal principles, such as decadence and equality, compromising the soundness of the electoral process. The article concludes that redrafting adjustments are necessary in the resolutions to ensure compatibility with legislation and consolidated jurisprudence, promoting greater legal certainty and equality in future electoral disputes.

Keywords: 2024 Elections; Electoral Law; Superior Electoral Court; Party Affiliation; Statement of Regularity of Party Acts (DRAP); Candidate Registration; Electoral Jurisprudence.

Introdução

O término do período eleitoral de 2024 convida à revisitação dos temas cujo enfrentamento pelo Poder Judiciário Eleitoral, em qualquer de seus níveis, parece exigir uma reflexão mais vagarosa e, quiçá, revele a necessidade de revisão pontual das normas regulamentares emitidas pelo C. Tribunal Superior Eleitoral – TSE para as eleições.

Propõe-se, portanto, a análise de dois pontos que se destacaram, o primeiro no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná (TRE-PR) e o segundo na jurisdição do C. Tribunal Superior Eleitoral, justamente porque ambos os resultados decorreram da interpretação feita das Resoluções do TSE.

O primeiro ponto refere-se ao entendimento quanto às provas necessárias para a demonstração da filiação partidária, especialmente nos casos em que há dúvida quanto à efetiva existência do vínculo partidário e à data de sua constituição. Nesse contexto, contrapõem-se a interpretação do Enunciado nº 20 da Súmula do TSE e o art. 11, § 4º, da Resolução nº 23.956/2019-TSE, com a redação conferida pela Resolução nº 23.668/2021-TSE.

A segunda questão aborda os efeitos jurídicos decorrentes do protocolo intempestivo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e suas consequências em relação aos Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) e Requerimentos de Registro de Candidatura Individual (RRCI) a ele vinculados.

Adota-se *metodologia* de análise jurídica retrospectiva crítica, com exame da jurisprudência consolidada e apreciação crítica à luz do conjunto de normas eleitorais e da doutrina especializada, para, ao final, apresentar sugestões de ajustes normativos nas Resoluções do TSE.

A prova suficiente para a Filiação Partidária

O substrato fático dessa primeira análise é useiro e vezeiro na jurisdição eleitoral e consiste na discussão judicial sobre a prova de filiação partidária tempestiva.

Rememore-se, de forma sucinta, que, no sistema brasileiro de filiação partidária, o aperfeiçoamento do ato de filiação ocorre no âmbito intrapartidário, segundo a redação do art. 17, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos *c/c* a parte final do art. 9º, *caput*, da Lei nº 9.504/97, *em relação jurídica linear filiado-partido* (ZILIO, 2024, p. 229), podendo ocorrer nos âmbitos municipal, estadual ou nacional.

Note-se que, com fundamento no princípio da autonomia partidária (GOMES, 2024, p. 109) a observância do atendimento das regras estatutárias permite que determinado partido político estabeleça critérios específicos para o deferimento de um pedido de filiação partidária, individualizando-o em relação aos seus pares.

Porém, para que esse vínculo de filiação partidária, deferido no plano intrapartidário, possa produzir efeitos na esfera pública, especialmente com vistas à participação nos pleitos eleitorais, “o próprio órgão de direção deverá inserir ou lançar os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, denominado FILIA (Módulo Externo desse sistema). Após, tal informação é publicizada no site do TSE” (GOMES, 2024, p. 109), conforme o art. 19, *caput*, da Lei nº 9.096/1995

A natureza de relação jurídica linear, de caráter privado, decorrente da natureza jurídica dos partidos políticos (art. 44, inciso V, do Código Civil), não é imune a eventual controle de legalidade pelo Poder Judiciário, seja diante da recusa indevida de pedidos de filiação, apesar do cumprimento das exigências legais e estatutárias, quando a controvérsia permanece no âmbito intrapartidário, seja quando o partido político não cumpre a obrigação de inserir nos sistemas da Justiça Eleitoral os dados de seus filiados, inaugurando a esfera pública da relação partidária.

Essa segunda hipótese, já situada fora dos muros partidários, é objeto do art. 19, § 2º, da Lei nº 9.504/97, segundo o qual: “Os prejudicados por *desídia* ou *má-fé* poderão requerer, diretamente à Justiça Eleitoral, a observância do que prescreve o *caput* deste artigo.”

Como pontua Rodrigo López Zilio, a “*expressão ‘desídia’ equivale à negligência, ao passo que a ‘má-fé’ importa uma noção de intencionalidade, vinculada a um ato consciente e voluntário em detrimento do filiado prejudicado*”. E arremata: “*as expressões referem-se, respectivamente, à culpa (em sentido lato) e ao dolo*” (2024, p. 233).

No contexto dessa segunda hipótese, é lícito ao prejudicado formular, junto à Justiça Eleitoral, pedido para que seja reconhecida a sua filiação partidária a determinado partido político, especialmente com vistas a permitir sua participação no processo eleitoral, no exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, com o objetivo de ser votado e eleito para o exercício de cargo eletivo.

Conforme orientação do art. 11, § 3º, da Res. nº 23.596/2019-TSE, o pedido será autuado na classe Filiação Partidária, figurando como requerido o partido político do qual se origina o ato de desídia ou de má-fé. Ao final, constituem-se as chamadas listas especiais (ALVIM, 2016, p. 238).

Segundo o entendimento consolidado do TSE, a prova necessária para o deferimento da filiação partidária, superada a inércia do partido político – qualquer que tenha sido seu motivo –, não está adstrita à lista de filiados, admitindo-se outros meios de prova, observados os limites trazidos pela atual redação da Súmula nº 20 daquela Corte:

A prova de filiação partidária daquele cujo nome não constou da lista de filiados de que trata o art. 19 da Lei nº 9.096/95, pode ser realizada por outros elementos de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos unilateralmente, destituídos de fé pública.

É válido o alerta de Zilio e Gonçalves (2017, p. 120), para quem:

A nova redação da súmula em comento em nenhum momento afasta ou mitiga a regra geral de que a prova da filiação partidária é feita pela relação de filiados tempestivamente remetida à Justiça Eleitoral. Ao reverso, o ajuste redacional – ao rechaçar as provas produzidas unilateralmente – apenas delimita substancialmente a conceituação dos elementos de convicção que podem demonstrar a filiação partidária em caso de o nome do filiado não constar da listagem da Justiça Eleitoral. Em resumo, documentos unilaterais e destituídos de fé-pública são imprestáveis para esse fim.

Embora o posicionamento de JORGE, LIBERATO e RODRIGUES (2020, p. 214) não esteja contemplado na jurisprudência do TSE, é de relevo sua pontuação de que:

Para nós, o documento apresentado, além de não ser de natureza unilateral, deve deixar explícita a integração do eleitor à agremiação, não bastando sua assinatura, pois, como é sabido, é comum no período que antecede o prazo limite para a filiação, que futuros candidatos visitem reuniões de diversas siglas.

A limitação aos tipos de documentos aceitos para a comprovação da filiação partidária existe justamente porque seus reflexos públicos, ao permitir a participação nos processos eleitorais, exigem cautela, a fim de que todos os concorrentes, na condição de filiados a partidos políticos, sejam tratados com igualdade, especialmente no cumprimento do prazo mínimo de seis meses de filiação partidária, previsto no art. 9º, *caput*, da Lei das Eleições.

Ressalte-se que a garantia constitucional de igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988) não se restringe a assegurar a fruição de direitos, mas também impõe o cumprimento de obrigações a todos aqueles que se encontrem em igual situação jurídica. Assim, a todos que desejam ser candidatos incumbe a obrigação isonômica de observar o prazo mínimo de filiação partidária.

Para que não se materialize situação jurídica incompatível com a Constituição, exige-se prova suficientemente idônea a demonstrar o devido cumprimento da obrigação imposta a todos – o prazo mínimo de filiação partidária – para o deferimento de lista especial com data retroativa.

Por isso a Súmula nº 20 do TSE estabelece a exigência de que os documentos apresentados não sejam destituídos de fé-pública nem unilaterais – produzidos por uma única pessoa, de forma isolada –, devendo a filiação ser comprovada por meio de “*documentos produzidos por fontes independentes e alheias à grei partidária, mas que substancialmente não estejam ao alcance da simples manifestação de vontade unilateral do interessado (ainda que por pessoa ou modo interposto)*” (Zilio, Gonçalves, 2017, p. 121).

Do comando sumular depreende-se que a Jurisdição Eleitoral deve estar atenta à prova de filiação partidária como instrumento de proteção da garantia constitucional da igualdade, especialmente sob o prisma da proteção da garantia constitucional da igualdade,

da tutela do direito daqueles que cumpriram tempestivamente a obrigação de filiação partidária de não se verem compelidos a disputar eleições com cidadãos que não o fizeram.

Reforce-se que eventual alegação de excesso de rigor desse entendimento jurisprudencial não prospera, justamente em razão da necessidade de controle público dos vínculos de filiação partidária de todos os interessados em participar do pleito eleitoral, exigindo-se igual atenção e zelo na condução de sua vida política privada e na observância dos prazos legais aplicáveis.

Sob outro ângulo, a observância da garantia constitucional de igualdade impede a burla do prazo mínimo de filiação partidária pelo emprego de subterfúgios probatórios, em razão da magnitude de seus efeitos.

Vale dizer, para superar a inércia partidária no registro de filiação partidária, a prova deve ser robusta e imune à conformação segundo a vontade das partes, respeitando-se a isonomia que protege os demais candidatos.

O ponto essencial é que a prova da filiação não pode depender apenas do filiado e do partido político. Se isso ocorrer, há o risco de o vínculo ser construído artificialmente, apenas para viabilizar a candidatura de um cidadão sem que ele cumpra as mesmas exigências legais de seus concorrentes.

Para impedir a exploração dessa possibilidade, a jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral fixou os termos da Súmula nº 20.

Chegamos, às eleições municipais de 2024 cientes de que, nos pleitos locais, é significativamente mais comum a ocorrência de pendências quanto à filiação partidária de candidatos a vereadores, prefeitos e vice-prefeitos.

É nesse contexto que se pinça uma linha interpretativa no âmbito do TRE-PR que, à luz do art. 11, § 4º, da Res. nº. 23.596/2019-TSE – *Reconhecida pelo partido a filiação ou comprovada esta por documentos, e desde que não haja indícios de fraude na data de filiação informada, o juízo deferirá o requerimento e promoverá o lançamento da filiação no FILIA, sendo o partido intimado do lançamento* –, sustenta que a ausência de má-fé do filiado e a aceitação da agremiação são suficientes para a comprovação do vínculo.

Acrescenta, ainda, o argumento de que tal dispositivo, por ser posterior à Súmula nº 20 do TSE, dispensaria a exigência de prova

que não seja unilateral, tampouco despida de fé pública. Eis a ementa do *leading case* naquela Corte Regional:

RECURSO ELEITORAL. INCLUSÃO. LISTA DE FILIADOS. RECONHECIMENTO. FALHA ADMINISTRATIVA. RESOLUÇÃO TSE Nº 23.668/2021.

1. A novel redação da Resolução TSE nº 23.596/2019, introduzida pela Resolução TSE nº 23.668/2021, estabelece presunção favorável à filiação tempestiva quando presentes alegação de desídia pelo filiado e seu reconhecimento pelo partido, bem como diante da ausência de indícios de má-fé ou fraude.

2. No caso, o reconhecimento pelo partido da filiação do recorrente e a admissão de falha administrativa, aliada à boa-fé do recorrente e outros documentos que demonstram a ativa participação nos atos partidários, são suficientes para o deferimento da inclusão da filiação no sistema na data presente na ficha de filiação.

3. Recurso conhecido e provido.

(TRE-PR: FILIAÇÃO PARTIDÁRIA nº060001198, Acórdão, Publicação: DJE - DJE, 12/08/2024). (Grifei).

A fundamentação do voto expõe, em breve resumo, que a Res. nº 23.688/2021, que por meio de seu art. 11, § 4º, parece impor uma presunção favorável à filiação quando presentes (i) a alegação de desídia pelo filiado e (ii) o reconhecimento da tempestividade da filiação pelo partido. Ou seja, a soma desses fatores resultaria no deferimento da filiação.

Anota-se que o caso concreto preenche tais requisitos e que a situação seria estranha ao molde normativo da Súmula nº 20 do TSE. O elemento diferenciador seria a afirmação do presidente da Comissão Executiva Provisória do partido político reconhecendo a falha administrativa na inclusão do nome do Recorrente na lista oficial de filiados.

Tal posicionamento refletiu-se nos demais juízes-membros do TRE-PR, citando-se: Recurso Eleitoral nº060042944, **Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior**; Filiação Partidária nº060007302, **Relator(a) Des. Luiz Osorio Moraes Panza**; Recurso Eleitoral nº060033348, **Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani**; Recurso Eleitoral nº060009941, **Relator(a) Des. Guilherme Frederico Hernandez Denz**; Filiação Partidária nº060002023, **Relator**

designado(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça¹, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior.

Da leitura dos julgados acima não se extraiu nova linha argumentativa em relação ao acórdão paradigma; a fundamentação exposta representa a inteireza da compreensão firmada no âmbito daquela corte. Essa percepção reforça a importância de se analisar o tema, ainda que restrito a um único Tribunal Regional, visto que a questão se pacificou de forma contrária ao que se passa a defender.

Ainda que se mencione, na fundamentação do julgado paradigma, a existência de outros documentos, não há afirmação de que sejam aptos, por si sós, ao atendimento do comando extraído da Súmula nº 20 do C. TSE; ao contrário, servem apenas e tão somente, s.m.j., para demonstrar a boa-fé do interessado ou prejudicado. A linha principal de argumentação – *ratio decidendi* ou *holding*, à luz da teoria dos precedentes judiciais – é a mencionada alhures.

Não nos parece defensável a interpretação restritiva extraída, isoladamente, do art. 11, § 4º, da Resolução nº 23.596/2019-TSE.

Assentir que a conjunção de vontades entre o filiado e o partido político que já incorreu em desídia – no caso concreto – seja suficiente para elidir a necessidade de prova bilateral e à qual se possa atribuir fé pública constitui, por si só, tanto uma maneira indireta de negar vigência à Súmula nº 20 do TSE quanto de premiar a desídia do partido político, como já exposto anteriormente ao se examinar, em abstrato, o rigor probatório exigido para o deferimento de listas especiais.

Não se nega que o dispositivo normativo abra esse espaço interpretativo, porém, tal racionalidade se contrapõe a todo o sistema jurídico de filiação partidária, ao esvaziar as formas de sua verificação probatória.

Com a devida *vênia*, se mantida a linha jurisdicional citada, culminar-se-á por aceitar que uma demanda instruída com Ficha de Filiação, declaração de boa-fé do prejudicado e a simples anuência do partido político, sob o argumento de sua desídia, seja suficiente para demonstrar a existência de vínculo de filiação partidária.

¹ Não se encontrou julgado cujo relator originário fosse o Juiz-Membro aqui designado relator. Contudo, a referência é apta a indicar a sua adesão à compreensão, reforçando a percepção de que a integralidade dos relatores do TRE-PR adotou a interpretação jurídica analisada.

Pense-se, por exemplo, em determinada pessoa com aptidão de ser puxador de votos, mas que, por algum motivo, não tem o desejo de ser candidato antes do prazo mínimo de filiação partidária. Superado esse termo, acontece-lhe um episódio que o motiva ferozmente a disputar as eleições.

Projete-se, então, essa hipótese em um cenário no qual partidos e recém-filiados possam, por iniciativa própria, criar provas para suprir omissões na inserção de dados na Justiça Eleitoral, como ficha de filiação com data retroativa e declarações de boa-fé dos envolvidos, inclusive do partido político, afirmando ter agido com desídia no envio tempestivo da nova filiação partidária à Justiça Eleitoral.

Esse mecanismo probatório tornaria a exigência de um prazo mínimo de filiação meramente formal, pois, caso se admita como possível que os dois interessados na participação política de um bom candidato puxador de votos produzam prova da tempestividade de uma filiação partidária, deixará de haver consequências jurídicas para a inobservância dos prazos previstos no art. 9º, *caput*, da Lei das Eleições e da obrigação prevista no art. 19, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, vindo a realidade a derogá-los tacitamente.

Afinal, por que partidos políticos e os filiados estariam preocupados com esses prazos se os podem suprir por documentos produzidos no âmbito privado, com a específica finalidade de suprir a prova necessária do cumprimento da lei?

Manter essa linha de entendimento jurisdicional quanto à conduta analisada poderia equivaler a premiar a torpeza dos partidos políticos que agem com desídia ou má-fé, pois o remédio para a situação estaria ao seu alcance a qualquer tempo e, ainda mais grave, seria apto a impedir a plena atuação da Justiça Eleitoral na aferição dos prazos de filiação dos cidadãos que almejam ser candidatos, fazendo tábula rasa da garantia constitucional da igualdade. Tal hipótese, ao que não parece haver dúvida, não encontra abrigo em nosso ordenamento jurídico.

Não se deve olvidar que as listas de filiação partidária publicadas pela Justiça Eleitoral têm o papel de dar publicidade aos vínculos partidários e, dentro do cenário acirrado da disputa eleitoral, podem servir como elemento de controle e fiscalização das candidaturas pelos partidos políticos e federações partidárias adversários.

Nesse ponto, a defesa da compreensão mais rigorosa dos termos da Súmula nº 20 do TSE pode desafiar o argumento de que a Justiça Eleitoral estaria a prestigiar uma interpretação normativa em prejuízo das pretensões de cidadãos que almejam ser candidatos e se encontram prejudicados por ato de desídia partidária.

Tal argumento pode repercutir com a visão paternalista da Justiça Eleitoral, no sentido de que se deva sempre prestigiar a elegibilidade dos candidatos. Entretanto, a utilização isolada dessa compreensão apresenta, ao menos, o seguinte questionamento:

Há confusão entre um conjunto de responsabilidades de direito privado – a forma como determinado partido se conduz em relação aos seus filiados e as consequências jurídicas daí decorrentes – e a possibilidade de sua superação diretamente na esfera pública?

Embora haja correlação entre os atos praticados no âmbito privado intrapartidário e seus eventuais efeitos na esfera pública da filiação partidária, sujeita à fiscalização da Justiça Eleitoral e dos demais atores do processo eleitoral, não incumbe à Justiça Eleitoral a adoção de quaisquer medidas possíveis para suprir a ausência de atos partidários destinados a transpor registros privados para a esfera pública.

Nessa medida, a tutela debatida no procedimento de Filiação Partidária é compreendida como atuação estatal voltada à regularidade dos registros públicos da Justiça Eleitoral e da manutenção de sua hígidez, não havendo espaço para a atuação da jurisdição eleitoral na tutela de atos e interesses privados que não tenham alcançado a esfera pública em razão da conduta faltosa de um dos envolvidos na relação jurídica linear de natureza privada.

Dada a relevância da tutela jurisdicional sobre a hígidez do banco de dados público de filiados partidários e seu papel instrumental na concretização da garantia constitucional de igualdade entre todos os participantes de um processo eleitoral é que se rejeita a atuação paternalista da Justiça Eleitoral, sobrepondo-se a segurança jurídica do processo eleitoral aos interesses privados.

Por isso, é importante afirmar que o conjunto probatório reconhecido como válido no julgado não se submete ao crivo da Súmula nº 20 do TSE. Isso porque a ficha de filiação é documento produzido pelos próprios interessados, carecendo de meios externos de fiscalização quanto à sua confecção, e porque a manifestação conjunta de vontades para a aceitação de data pretérita de filiação

também se sujeita à crítica de que se estaria a indagar aos próprios interessados se podem se manifestar de forma uníssona com o propósito de impedir a fiscalização da prova pela Justiça Eleitoral e obter benefício comum.

Ainda que se admita, para fins argumentativos, que tais documentos atendam aos critérios do artigo 17, da Lei dos Partidos Políticos, seus efeitos devem permanecer restritos ao âmbito intrapartidário.

Para que esse vínculo seja transposto para a esfera pública, no qual se disputam eleições, continua sendo exigida prova suficientemente apta a convencer a Justiça Eleitoral, nos termos da já citada Súmula nº 20 do TSE.

Nesse ponto, é essencial reforçar que as Súmulas do TSE permanecem válidas até que sejam por ele revogadas em procedimento específico. A edição de norma regulamentar posterior, ainda que verse sobre o mesmo tema, não tem o condão de afastar a aplicação de enunciados sumulares, embora possa se defender a necessidade de sua leitura conjunta e em consonância com o posicionamento jurisprudencial consolidado.

Logo, defende-se como correta interpretação do texto do art. 11, § 4º, da Resolução nº 23.596/2019-TSE segundo a qual o prejudicado deve apresentar, juntamente com o pedido de Filiação Partidária, documentos aptos a demonstrar sua filiação, *nos termos do § 2º do referido artigo lido em conjunto com a Súmula nº 20 do TSE*, sendo que a *aceitação do partido político prevista no dispositivo em comento retrata a anuência da grei decorrente do preenchimento dos requisitos legais para a filiação partidária e, quando existentes, das normas estatutárias pertinentes* (art. 17, *caput*, da Lei nº 9.096/95, grifei).

Ou seja, o §4º analisado espelha o processo intrapartidário de aferição de eventuais óbices estatutários que não foram enfrentados na demanda de Filiação Partidária e que sejam excepcionais às exigências legais para o aperfeiçoamento do vínculo partidário. Trata-se, portanto, de uma forma de exercer, no âmbito do processo judicial, da faculdade intrapartidária de fiscalização da pretensão de filiação partidária prevista na Lei dos Partidos Políticos.

Por consequência, referido parágrafo não constitui, como se poderia supor a partir da leitura do julgado vergastado, carta branca para afastar a aplicação da Súmula nº 20 do TSE, eximindo

o cidadão prejudicado de produzir prova suficiente para suprir a desídia ou má-fé do partido político na comunicação de sua filiação partidária à Justiça Eleitoral.

A exigência de prova mantém-se hígida em razão da proteção jurídica que confere à cláusula constitucional da garantia de igualdade, aplicada aos contendores eleitorais, bem como por permitir a fiscalização, pela Justiça Eleitoral e por todos os atores do processo eleitoral, da regularidade da transposição do vínculo de filiação partidária privado para o vínculo de filiação partidária público, que habilita a participação no processo eleitoral.

Repise-se, para que não parem dúvidas, que o art. 11, § 4º, da Res. nº 23.596/2019-TSE, com a redação conferida pela Res. nº 23.668/2021-TSE não revogou a Súmula nº 20 do TSE, tampouco criou hipótese de dispensa da aplicação do referido enunciado sumular. Trata-se, apenas, da inserção, no procedimento de Filiação Partidária, da possibilidade de manifestação do partido político quanto à aceitação da pretensão de filiação do cidadão que se declarou prejudicado por desídia ou má-fé do partido político.

De modo a evitar a perpetuação dessa linha de entendimento que ora se rejeita, sugere-se o ajuste redacional do dispositivo para que reflita as conclusões apresentadas, para que passe a constar:

Art. 11. [...]

§ 4º. Comprovada a filiação partidária por documentos que não sejam unilaterais ou destituídos de fé pública, pode o partido político informar a necessidade de cumprimento de requisitos de filiação partidária previstos em regra estatutária, se existentes.

§ 5º. Cumpridas as exigências do parágrafo anterior e desde que não haja indícios de fraude na data de filiação informada, o juízo deferirá o requerimento e promoverá o lançamento da filiação no FILIA, sendo o partido intimado do lançamento.

Assim, o § 4º sugerido passa a contemplar, em seu texto, as exigências probatórias contidas na Súmula nº 20 do TSE e, o novel § 5º, passa a explicitar a natureza da manifestação partidária de aceitação da pretendida filiação partidária, refletindo a norma contida no art. 17, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, tudo de modo a harmonizar o texto regulamentar com o sistema normativo no qual se insere.

Os efeitos da intempestividade do protocolo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP

O segundo tópico que se faz necessário abordar refere-se aos efeitos do protocolo intempestivo do DRAP, seja no âmbito majoritário, seja no proporcional.

O Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) é um formulário indispensável ao “*processo de habilitação do partido político, federação ou coligação*” e permite “*a análise de dados (ex: nome e sigla do partido ou da federação de partidos, endereço físico e eletrônico), atos (ex: convenção do partido e respectivas deliberações) e situações (ex: regularidade da agremiação) pressupostos pelo registro de candidatura*” (Gomes, 2024, p. 300).

Um ponto de extrema relevância é que todos os Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) de um determinado partido, federação ou coligação são entendidos como vinculados ao respectivo DRAP, de modo que, “*o DRAP e os pedidos de registro que estão a ele associados possuem uma ligação material que não pode ser ignorada*” (Carvalho, 2024, p. 245).

Esse vínculo é afirmado pelo art. 32, § 1º, da Resolução nº 23.609/2019-TSE, ressaltando-se ainda que o julgamento do DRAP é antecedente ao julgamento dos RRCs a ele vinculados, devendo o seu resultado ser certificado nestes (art. 47, da mesma Resolução), além da expressa previsão de que “[*o*] *indeferimento do DRAP é fundamento suficiente para indeferir os pedidos de registro a ele vinculados*” (art. 48 da Res. nº 23.609/2019-TSE).

Mencione-se, ainda, a existência dos Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI), instrumento que pode ser manejado pela “*candidata ou pelo candidato que tendo seu nome homologado em convenção não teve o seu pedido de registro apresentado pelo partido político, federação ou coligação*” (Carvalho, 2024, p. 161), e que segue a regra de acessoriedade em relação ao DRAP ao qual busca se vincular.

O julgamento de indeferimento do DRAP tem o condão de impedir o deferimento de qualquer RRC ou RRCI a ele vinculado, pois, uma vez inabilitado o partido político, federação ou coligação, os seus candidatos deixam de dispor do lastro necessário dos partidos políticos, em sua função de *entes intermediários entre a sociedade*

e o Estado (Gomes, 2024, p. 98) para acessar a arena pública e regulada da disputa eleitoral.

Concluída essa pequena estruturação do tema, passa-se à análise do caso concreto julgado pelo TSE, no qual se decidiu, para as eleições de 2024, pela ausência de efeitos jurídicos do protocolo intempestivo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários, em razão da existência de protocolo de Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI). Eis a ementa:

ELEIÇÕES 2024. VEREADOR. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). TEMPESTIVIDADE. SÚMULAS 24 E 30/TSE. NEGADO PROVIMENTO.

[...]

2. De acordo com o art. 29, *caput* e § 3º, da Res.-TSE 23.609/2019, caso o partido político não requeira o registro de candidatura de pessoas escolhidas em convenção, elas podem fazê-lo no prazo de dois dias após o edital que torna públicas as candidaturas requeridas na circunscrição eleitoral. Uma vez formalizado o requerimento de registro de candidatura individual (RRCI), o partido será intimado para apresentar o respectivo DRAP, na hipótese de não o tê-lo feito anteriormente.

3. É tempestiva a apresentação do DRAP na hipótese de seu protocolo antes da intimação prevista no § 3º do art. 29 da Res.-TSE 23.609/2019. Precedentes.

[...]

5. Para se concluir que a ausência de protocolo inicial do DRAP e dos registros de candidatura teria decorrido de fraude, seria necessário o reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, nos termos da Súmula 24/TSE.

(TSE: Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº060027932, Acórdão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 27/02/2025).

As limitações inerentes a este artigo impedem a transcrição integral da fundamentação do voto; dele, contudo, extrai-se que: i) no caso concreto, houve o protocolo tempestivo de RRCIs de candidatos e vereadores, autorizando o protocolo tardio do DRAP em razão do art. 29, § 3º, da Resolução nº 23.609/2019-TSE; ii) o protocolo do DRAP ocorreu antes da intimação prevista no referido

artigo, revelando-se prematura; iii) não há norma que impeça a apresentação de RRCI acompanhada de justificativa para a não apresentação do DRAP; ao contrário, há previsão de proteção aos candidatos diante de eventual desídia ou má-fé dos partidos; iv) invocam-se dois julgados do C. TSE para permitir a incidência ao caso concreto da Súmula nº 30 daquela Corte.

Para auxiliar a compreensão da controvérsia, transcreve-se a redação do artigo 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE:

§ 3º Caso o partido político, a federação ou a coligação não tenha apresentado o formulário DRAP, a(o) respectiva(o) representante será intimada(o), de ofício, pela Justiça Eleitoral, para fazê-lo no prazo de 3 (três) dias. (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021).

Por fim, os julgados utilizados para a aplicação da Súmula 30 do TSE foram os seguintes: i) TSE: Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº15365; ii) TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 41725.

A questão desafia verticalização.

O primeiro aspecto do *background* normativo que se pretende delinear é o de que o processo eleitoral é pontuado, do início ao fim, por uma sucessão rígida de datas. Como apontam Jorge, Liberatto e Rodrigues (2020, p. 310) de que é possível falar em um processo eleitoral em sentido estrito, isto é, um processo eleitoral específico para cada eleição (...) o processo eleitoral em sentido estrito é calendarizado (...) como se deles fosse realizada uma fotografia. A afirmação é reforçada pela simples existência de uma Resolução editada pelo C. TSE que dispõe sobre o “Calendário Eleitoral”, renovada para cada novo pleito.

Tendo como norte essa característica de calendarização, especialmente sob o prisma da necessidade de observância dos marcos temporais do processo eleitoral, a primeira questão que se entende necessário enfrentar diz respeito à natureza jurídica do prazo previsto no art. 11, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, para o protocolo do DRAP.

A discussão revela-se pertinente porque, caso se afirme a natureza decadencial do prazo, tal premissa afetará diretamente a aplicabilidade do art. 29, § 3º, da Resolução nº 23.609/2019-TSE.

Rememorando, o prazo decadencial, quando superado, tem o condão de impedir a própria concretização do direito material, no caso, o direito de registrar o partido na disputa eleitoral daquele



ano. Se for um prazo prescricional, permanece hígido o direito material, mas deixa de subsistir o seu aspecto processual, isto é, não é possível provocar o Poder Judiciário para forçar o seu exercício.

Sequer se cogita a hipótese de que seja um prazo impróprio cujo descumprimento não acarreta consequências jurídicas, haja vista que tal inviabilizaria a realização de eleições com data certa, em razão da necessidade de organização das urnas eletrônicas e da preparação dos atos de votação.

Se atribuímos ao referido prazo natureza prescricional, trabalha-se em favor da compreensão contida no voto do TSE adotado como paradigma.

Ainda que o texto do julgado não enfrente expressamente essa questão – de modo que aqui se procede à reconstrução teórica do raciocínio que se presume estar na tessitura do raciocínio jurídico que conduziu à conclusão do voto –, ao se admitir a possibilidade de protocolo do DRAP após o termo normativo em razão da provocação de terceiro (protocolo de RRCI), e que essa iniciativa desencadeia comando judicial supletivo autorizando o protocolo do DRAP após o dia 15 de agosto do ano eleitoral, a natureza prescricional do prazo analisado mostra-se coerente com o art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

Inclusive, registre-se que na fundamentação do acórdão paradigma, há referência ao AgR no RESP nº 153-65, em cujo voto condutor se lê:

Da mesma forma, descabe falar em decadência do registro da candidatura ou inobservância de prazo preclusivo. No feito, os recorridos não efetuaram o registro coletivo das candidaturas; tal situação não veda o registro individual, que, conforme visto, constitui, inclusive, alternativa à falta daquele registro coletivo.

Ainda em reforço a essa compreensão, é possível sustentar que, embora o objetivo de todo partido político seja alcançar o exercício do poder, não há na legislação nacional obrigação de que as greis participem dos pleitos eleitorais.

A questão, inclusive, foi objeto de atenção da mídia nacional, como se observa em matéria divulgada no sítio eletrônico UOL, noticiando que, em 846 municípios brasileiros — cerca de 15% do total —, não há candidatos das siglas PT, PDT, PSB, Rede, PSOL,

PCdoB, PSTU, UP, PCB e PV. (In: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2024/09/18/esquerda-perde-por-wo-e-nao-lanca-candidatos-em-842-cidades-brasileiras.htm>, acessado em 31/03/2025, às 17:46h).

Com efeito, não há qualquer forma de constrangimento para que esses partidos lancem candidatos nesses municípios, sendo-lhes lícito arcar com as consequências dessa decisão. Para tanto, basta que não protocolem o DRAP até a data fixada no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Uma vez que o partido político deixe de exercer o seu direito, resta obstado, em tese, que os seus filiados exerçam, naquele pleito, a capacidade eleitoral passiva, justamente porque lhes falta o anteparo jurídico da manifestação de vontade da grei, sem a qual não são admitidos à arena eleitoral.

Nesse contexto, a decisão dos partidos políticos impede que seus filiados exerçam a capacidade eleitoral passiva naquele pleito eleitoral, porém, não tem o condão de afetar a própria existência desse direito, que permanece em estado latente e pode vir a ser exercido no certame eleitoral seguinte.

Todavia, na exata medida em que o direito de candidatura é um direito que nasce do exercício da capacidade eleitoral passiva, sem com ela se confundir, encontrar-se-ia o lastro para o protocolo do RRCI, como manifestação autêntica e autônoma do direito de candidatura, amparada em prévia escolha em Convenção Partidária.

Por isso, a omissão partidária não surtiria efeitos jurídicos, uma vez que poderia ser suprida pelo exercício autônomo do direito de candidatura, no prazo permitido, atraindo, posteriormente, a aceitação e participação da grei no processo eleitoral.

Se adotada essa linha de argumentação — que, ressalte-se, é atribuída ao contexto da reconstrução do voto analisado, a fim de permitir o desenvolvimento da questão em plano argumentativo —, seria adequado reconhecer a natureza prescricional ao prazo previsto no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Contudo, sustenta-se que tal compreensão revela dificuldades em sua harmonização com o sistema normativo constitucional e infraconstitucional que rege a matéria.

Inicialmente, porque em um plano hermenêutico, admitir-se que determinado participante do certame eleitoral pode protocolar o seu DRAP em momento posterior aos demais significa reconhecer que o art. 11, *caput*, da Lei das Eleições não contém uma regra

– no sentido atribuído por Ronald Dworkin² –, mas sim uma mera indicação que não vincula o comportamento dos participantes do processo eleitoral e, ainda mais grave, cujo descumprimento não lhes acarreta consequências jurídicas.

A partir da análise da garantia constitucional da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF/88), passando-se pela relevância da participação dos partidos políticos nos processos eleitorais e por sua atuação com paridade de armas como elemento necessário à higidez do processo eleitoral, defende-se que a norma encerra verdadeira regra – isto é, ou é cumprida ou não – e, portanto, consubstancia prazo de natureza decadencial.

A linha argumentativa inicia-se pela reafirmação de que o sistema eleitoral brasileiro, entendido como *método que permite a conversão dos votos sufragados em mandatos eletivos* (Zilio, 2024, p. 75), está centrado na exigência de que toda e qualquer candidatura seja sufragada por partido político, seja no sistema eleitoral majoritário, seja no proporcional, como decorrência da exigência constitucional de filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inciso V, da CF/88)

Como pontua Gomes (2024, p. 176) “os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas: para ser votado, o cidadão deve filiar-se. O sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas, acrescentando, ainda, que o funcionamento do sistema político-eleitoral brasileiro pressupõe a intermediação partidária.”

A análise a questão sob o prisma do sistema eleitoral majoritário, no qual há maior clareza para o eleitorado quanto à relação entre o número de votos recebidos e o vencedor do pleito, não pode se dissociar do art. 15, inciso I, da Lei das Eleições, que estabelece que o candidato a cargo no Poder Executivo é identificado nominal e numericamente, sendo esta última identificação necessariamente coincidente com o número identificador do partido ao qual estiver filiado. No que se refere ao cargo de Senador, acrescenta-se um terceiro dígito à identificação partidária, nos termos do art. 14, inciso II, da Res. nº 23.609/2019 do TSE.

Ou seja, é indissociável a figura pessoal do candidato do partido político ao qual filiado, atribuindo-se a este a preponderância na

² Mais especificamente o capítulo: “O Modelo de Regras I”, do livro “Levando os Direitos a Sério”.

relação jurídica da candidatura, em razão do uso obrigatório de sua identificação numérica.

Essa vinculação torna-se ainda mais evidente quando escrutinado o sistema eleitoral proporcional, bastando recordar a observação de Gomes (2024, p. 145) de que “*esse sistema foi consagrado na Bélgica com base no método desenvolvido pelo jurista-matemático Victor D’Hondt* ³, pelo qual a distribuição de cadeiras na Casa Legislativa é feita a partir da *votação de cada partido.*” (Grifei).

Somente após a apuração do número de cadeiras conquistadas por determinado partido político ou federação partidária em eleições proporcionais, mediante cálculo do quociente partidário (art. 107, do Código Eleitoral), é que se identifica quais candidatos serão efetivamente eleitos.

Inclusive, nada impede que o candidato individualmente mais votado em uma eleição proporcional deixe de ser eleito caso o partido político ou federação partidária à qual esteja filiado não alcance resultado igual ou superior a 1 no cálculo do quociente partidário.

Desse conjunto normativo e argumentativo extrai-se que o papel central na formulação das candidaturas é atribuído aos partidos políticos, federações e coligações partidárias, não se cogitando, no ordenamento jurídico brasileiro, o lançamento de candidatura avulsa, conforme vedação do art. 11, § 14º, da Lei nº 9.504/1997.

Fixada essa premissa, o próximo passo é submetê-la ao crivo da garantia constitucional da igualdade. Como já exposto no tópico anterior, a proteção à igualdade nos processos eleitorais impõem ao Poder Judiciário o dever de assegurar a observância das exigências normativas para a participação eleitoral.

O protocolo de Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários é peça essencial, verdadeira *conditio sine qua non*, para a participação de uma grei em determinado ciclo eleitoral.

Para que esse ato seja regular, incumbe a todos as agremiações políticas interessadas em participar do processo eleitoral efetuarem, a tempo e modo, o envio das listas de filiação partidária, a convocação tempestiva para as Convenções Partidárias e a sua realização dentro do intervalo temporal previsto em lei, o qual, inclusive, se encerra 10 (dez) dias antes do protocolo do DRAP.

² Nas referências bibliográficas há indicação de sítio eletrônico com a explicação do método de Hondt.

Ressalte-se, ademais, que a data em que isso deve ocorrer é a mesma desde 2015 e é conhecida por todos, já que disposta no texto legal de forma unívoca.

Se todos os partidos políticos estão sujeitos a esse regime uniforme de atos para serem admitidos no processo eleitoral, torna-se difícil conceber que o prazo para o protocolo do DRAP admita extensões em favor de determinado partido que, por desídia ou má-fé, deixou de cumpri-lo.

Isso porque a falta do exercício do direito de protocolar o DRAP – salvo por circunstâncias excepcionais que não possam ser atribuídas aos partidos políticos, como a indisponibilidade dos sistemas da Justiça Eleitoral – deve acarretar consequências jurídicas, de modo a garantir a observância e o prestígio do princípio constitucional da igualdade.

Em um contexto no qual o prazo para o protocolo do DRAP, comum e observado pelos demais pares, é respeitado pelas demais agremiações, somente a natureza decadencial desse prazo se revela como instrumento jurídico necessário para garantir às greis concorrentes que a observância das normas legais é imposta igualmente a todos e que o seu desrespeito acarreta consequências jurídicas.

Caso contrário haveria a banalização do prazo e da obrigação contida na norma do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições, pois seria lícito aos partidos políticos utilizar os dias adicionais decorrentes do eventual protocolo de um RRCI para aparar as arestas intrapartidárias nas suas conformações políticas para aquele pleito ou, ainda, para suprir sua própria desídia.

Colhe-se, nesse exato ponto, julgado do C. Tribunal Superior Eleitoral, posterior àqueles que serviram de embasamento para o aresto ora analisado, no qual se tratou da necessidade de estrita observância do prazo para o protocolo do DRAP, evitando-se o seu elastecimento como forma de proteção de eventual candidatura remanescente:

[...]

3. No caso, o acórdão regional manteve a sentença que deferiu o DRAP do partido Cidadania, apresentado em 29.9.2020, sob o fundamento de que teria sido apresentado para o preenchimento de vagas remanescentes, no prazo de 30 dias antes do pleito estabelecido pelo art. 10, § 5º, da Lei nº 9.504/97.

4. Merece reforma a decisão da Corte Regional, tendo em vista que o DRAP submetido pelo CIDADANIA à Justiça Eleitoral - com o nome dos candidatos a vereador para o pleito do Município de Palmeiras de Goiás/GO -, conforme expressamente consignado no acórdão, foi apresentado em 29.9.2020, 3 dias após o prazo de 26.9.2020 fixado pelo art. 1º, § 1º, III, da EC nº 107/2020.

[...]

(TSE. Recurso Especial Eleitoral nº060039524, Acórdão, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 07/12/2020).

Extraí-se do julgado que a existência de um direito subjetivo de candidatura e o seu exercício em momento posterior ao previsto no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições não afetam o prazo legal para o protocolo do DRAP, em plena sincronia com o que ora se defende.

Em um plano subsequente de argumentação, não se pode deixar de anotar a semelhança existente entre o art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE e o art. 30, inciso IV, da Lei nº 9.504/97.

Na norma da Lei das Eleições, há previsão de que a Justiça Eleitoral intime o prestador de contas que deixou de observar prazo limite para o protocolo de sua contabilidade de campanha para que o faça no prazo de até 72 (setenta e duas) horas, sob pena de terem as contas julgadas como não prestadas.

Assim, em princípio, igual racionalidade de alerta ao participante do processo eleitoral poderia ser transposta para a hipótese de protocolo intempestivo do DRAP. Contudo, não se pode deixar de ressaltar a distinção entre as consequências jurídicas decorrentes de cada um desses atos intempestivos.

No caso da prestação de contas, a consequência do adimplemento do novo prazo é impedir a incidência das graves sanções de impedimento pessoal do candidato à obtenção de quitação eleitoral ou, no caso de partidos políticos, ao recebimento de recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC (art. 47, inciso I, da Res. nº 23.604/2019-TSE).

Destaque-se que ambas as consequências são restritas à esfera jurídica dos agentes que deixaram de observar, em um primeiro momento, os prazos legais para o cumprimento de suas obrigações eleitorais.

Já no caso do DRAP, o aproveitamento do prazo estendido produz uma consequência jurídica que extrapola a esfera do agente

inadimplente e afeta diretamente os demais concorrentes do processo eleitoral, consistente justamente em admitir à disputa um partido que descumpriu prazo observado por todos, sem que sobre ele recaia qualquer responsabilidade efetiva.

Haverá, por consequência, uma diluição de votos também entre esses candidatos e, não se descarta, eventual diminuição de votos e, possivelmente cadeiras destinadas aos partidos políticos que observaram o prazo legal, em evidente prejuízo político e jurídico.

Sob esse prisma, a diferença das esferas jurídicas afetadas pelas normas de extensão de prazos evidencia, com ainda maior ênfase, a violação à garantia constitucional da igualdade promovida pelo art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

Nessa quadra, uma vez mais, a chancela da Justiça Eleitoral a tal conduta poderia importar na concretização de violação ao princípio da igualdade, sob a perspectiva dos demais concorrentes do pleito eleitoral que ajustaram suas condutas para a observância do prazo legal e que, agora, teriam que competir com quem não o fez.

A conjugação desses argumentos, especialmente: i) garantia constitucional de igualdade, sob o enfoque adotado pelos demais contendores do pleito eleitoral; ii) o monopólio dos partidos políticos sobre a existência de candidaturas; iii) inexistência de obrigação legal de que os partidos concorram nos pleitos eleitorais, conduz à conclusão de que não é possível o encaixe sistêmico de um prazo prescricional na norma em debate.

O art. 11, *caput*, da Lei das Eleições encerra prazo de natureza decadencial, cujo descumprimento impede o protocolo futuro do DRAP e, igualmente, obsta que eventual protocolo intempestivo produza quaisquer efeitos jurídicos.

Afirmada a natureza decadencial do direito de o partido se registrar para lançar candidatos nas eleições, cumpre, agora, escrutinar o já transcrito art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE, núcleo normativo do voto do relator que ora se analisa.

A primeira observação que se faz necessária é a de que se trata de norma de natureza regulamentar e classificada por GONÇALVES JUNIOR como *norma interpretativa*, entendida como *atos por meio dos quais, de forma geral e abstrata, [a Justiça Eleitoral] revela e se vincula a um determinado posicionamento acerca de interpretação de normas que compõem o Direito Eleitoral*, podendo ser vertidas em Resoluções. (2016, p. 78).

O autor anota, ainda, que *[c]lassificamos como interpretativas estas normas, pois elas não têm o condão de inovar originalmente a ordem jurídica, mas apenas esclarecer os valores veiculados pelo legislador* (2016, p. 79).

Se tais normas não podem inovar no ordenamento jurídico estabelecido pelo legislador, de igual forma não lhe podem negar vigência ou turbar o seu sentido, motivo pelo qual o mencionado § 3º é inapto a impedir os efeitos do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Anote-se, por fim, que o instituto jurídico da decadência, aplicado ao tema de registro de candidatura, é matéria afeta ao Direito Eleitoral e, portanto, de competência privativa da União, na forma do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Qualquer norma emanada de outra fonte não tem aptidão constitucional para ampliar, modificar, reduzir ou suprimir a norma jurídica emanada do Congresso Nacional, e essa certeza jurídica se aplica ao art. 29, § 3º, da Res. nº 23.596/2019-TSE.

Também é de valia a percepção de que a interpretação do § 3º não pode ser dissociada do *caput* do art. 29, pois como o próprio Congresso Nacional expõe o termo *caput* é a “[*p*]arte inicial do artigo que contém a ideia principal, podendo ser desdobrado em incisos, para fins de enumeração. Aspectos complementares e exceções à norma do *caput* do artigo deverão ser expressos por meio de parágrafos”, afirmando ainda que na composição de um artigo se admite a existência de parágrafo, consistente em “[*d*]ispositivo que enuncia aspectos complementares, condições de aplicação ou exceções à norma do *caput* do artigo”.

Alerte-se, apenas, que o referido § 3º, por não ter sido elaborado pelo Congresso Nacional, não tem aptidão para restringir ou criar exceções à aplicação do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

O segundo aspecto a ser escrutinado é a possibilidade de reconhecimento dos eventuais Requerimentos de Registro de Candidatura – denominados de Individuais no caso concreto – como suficientes para a incidência do já debatido art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

A hipótese não prospera.

Se observarmos a questão pelo vértice da natureza do Requerimento de Registro de Candidatura Individual, a sua existência está condicionada a um prévio registro válido de DRAP que contenha a mácula de deixar de fazer constar, em suas informações, determinado candidato que fora regularmente escolhido em Convenção Partidária.

Essa percepção é extraída do art. 11, § 4º, da Lei das Eleições “Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral, observado o prazo máximo de quarenta e oito horas seguintes à publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral.”

Não se descure que o parágrafo está contido em artigo que trata dos requisitos específicos para o registro de candidatos, inclusive sua foto de urna, do que se depreende que já se encontra superada a fase de protocolo do DRAP.

Porém, no caso concreto não existe DRAP, pois, como já reiterado, o seu protocolo intempestivo não produz qualquer efeito jurídico em razão da decadência.

Nenhum efeito jurídico exsurge desse protocolo intempestivo, inclusive aquele que serviria como premissa maior do silogismo que fundamenta a existência do Requerimento de Registro de Candidatura Individual.

O acessório não determina a sorte do principal. Ao contrário, a inexistência do principal impede a existência do acessório.

Ainda que no prazo legal tenha ocorrido o protocolo regular de Requerimento de Registros de Candidatura — premissa que ora se assume apenas para o esgotamento do argumento —, carece-lhes fundamento jurídico válido, consistente no exercício tempestivo do registro do DRAP.

Não se discute se o partido político optou por desistir de lançar candidaturas após a realização da Convenção Partidária ou se sua inércia decorreu de desídia ou má-fé. Qualquer que seja sua motivação, a omissão tem como consequência inexorável a incidência da decadência sobre o direito de registrar um DRAP para aquele ciclo eleitoral.

Logo, por qualquer ângulo que se analise a questão, é insuperável a vedação à atribuição de qualquer validade ou efeito jurídico ao DRAP protocolado após o prazo previsto no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Resta indagar, então, qual deve ser a melhor interpretação a ser emprestada ao vergastado art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

Defende-se que a questão aqui é, com efeito, de natureza probatória.

Apesar de o art. 19, § 2º, da Res. nº 23.609/2019-TSE utilizar a expressão *apresentação do DRAP* como sinônimo de ato de

protocolo, não se pode atribuir o mesmo sentido à expressão contida no vergastado § 3º.

Neste dispositivo, o uso do verbo *apresentar* volta-se à apresentação no âmbito do processo de RRCI, como elemento probatório necessário a demonstrar que o ali postulante foi efetivamente escolhido em Convenção Partidária e olvidado quando o partido, federação ou coligação protocolou seu pedido de habilitação para o pleito eleitoral.

Reforce-se, portanto, a natureza de elemento probatório necessário ao reconhecimento do direito postulado no RRCI e ao qual o então requerente não teve acesso.

Não se trata, sob pena de se subverter a lógica estabelecida pelo sistema de relação entre principal (DRAP) e acessórios (RRC e RRCI), de uma chamada à atenção do partido, federação ou coligação, para que exerça intempestivamente faculdade jurídica já alcançada pela decadência com o fim de habilitar juridicamente a existência do RRCI.

Esse nos parece ser o argumento central que se opõe à fundamentação do voto paradigma. A simples existência do RRCI ou de RRC não autoriza que o partido político, federação ou coligação exerçam direito alcançado pela decadência.

Aos filiados cujas pretensões políticas foram prejudicadas por desídia, má-fé ou simples desistência do órgão partidário não se possibilita exigir a apresentação do DRAP, sequer tempestiva ou, menos ainda, intempestivamente.

Essa limitação decorre da natureza jurídica privada da relação mantida entre os filiados e o partido político, como já explorado alhures.

A conduta omissiva dos partidos políticos causa prejuízos às expectativas de seus filiados, porém, repise-se, sem o protocolo do DRAP não há falar em substrato jurídico mínimo para a existência de RRCs ou RRCIs, por meio dos quais os filiados poderiam exercer, autonomamente, seus direitos de candidatura.

Eventual prejuízo jurídico experimentado pelos filiados é objeto de relação de direito privado, e sua composição deve ser deduzida na Justiça Comum Estadual, não se identificando aqui a competência da Justiça Eleitoral.

Com esses argumentos, encerra-se a análise do julgado e, com o intuito de evitar que a norma regulamentar escrutinada possa vir



a produzir, em outros casos concretos, efeitos similarmente indesejados, sugere-se um ajuste na redação do art. 29, § 3º, da Res. nº 23.596/2019-TSE, de modo a evitar que o leitor seja induzido a interpretá-lo de maneira incompatível com o art. 11, *caput*, da Lei das Eleições e, ainda, para que se exponha adequadamente a função da apresentação intempestiva do DRAP. Eis o texto:

§ 3º Caso o partido político, a federação ou a coligação não tenha apresentado o formulário DRAP, a(o) respectiva(o) representante será intimada(o), de ofício, pela Justiça Eleitoral, para promover sua juntada nos respectivos autos de RRCI, no prazo de 3 (três) dias.

Dessa forma, encerra-se o texto com a indicação segura da função jurídica atribuída ao DRAP no contexto do art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE, afastando-se a possibilidade de perpetuação de interpretação da norma que confira a indevida natureza de prazo prescricional em relação ao art. 11, *caput*, da Lei das Eleições e evitando o indesejado processamento de DRAPs intempestivos, que ofendem, conforme defendido, a garantia constitucional da igualdade.

Conclusão:

Encerrada a análise das duas questões propostas, é possível concluir que as posições jurisprudenciais postas sob lupa não se revelam compatíveis com a garantia constitucional da igualdade, com assento no *caput* do art. 5º, da Constituição Federal e, em ambos os casos, esse descompasso com a ordem constitucional decorre da interpretação de Resoluções emanadas do C. Tribunal Superior Eleitoral no exercício de seu poder regulamentar.

No tratamento da questão referente à prova necessária para a filiação partidária por meio de listas especiais, a distinção entre a relação de direito privada mantida entre o filiado e o partido político e a relação de direito público existente quanto às listas de filiados partidários enviadas à Justiça Eleitoral reforça, como se defendeu, a necessidade de prova robusta e suficiente para o atendimento das exigências da Súmula 20 do TSE para o deferimento judicial de filiação partidária.

Daí se defende que o art. 11, § 4º, da Res. nº 23.596/2019-TSE não tem o condão de permitir o deferimento judicial da filiação partidária apenas pela demonstração de boa-fé do filiado e da ausência de oposição do partido político, por não serem elementos suficientes para suprir a desídia ou a má-fé do partido político ao deixar de comunicar tempestivamente à Justiça Eleitoral as novas filiações.

Nesse norte, reforçou-se, ainda, que a desconsideração da Súmula nº 20 do TSE conduziria à potencial quebra do princípio da igualdade, ao se deferir filiações partidárias na esfera pública sem provas suficientemente seguras e, assim, permitir o ingresso no processo eleitoral de candidatos que não cumpriram as mesmas obrigações jurídicas impostas aos demais.

Por fim, em observância ao princípio da autonomia partidária, fixa-se proposta no sentido de que o dito art. 11, § 4º, da Res. nº 23.596/2019-TSE endereça a possibilidade de os partidos políticos se oporem ao deferimento do novo vínculo de filiação partidária em razão do desatendimento de normas estatutárias sobre o tema, em simetria com o art. 17, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos.

O segundo tema enfrentado no estudo trata do protocolo intempestivo do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP.

Analisou-se, primeiramente, a natureza jurídica do prazo contido no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições, afastando-se a compreensão de que se trataria de prazo prescricional e o reconhecendo-o como prazo decadencial, instrumental à concretude da garantia constitucional da igualdade no processo eleitoral, especialmente a partir do ponto de vista dos demais partidos contendores.

Percorreu-se, ainda, percurso argumentativo no sentido da impossibilidade de que o art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE pudesse, sob qualquer perspectiva, alterar o prazo decadencial estabelecido pelo legislador federal, concluindo-se que o dispositivo encerra apenas instrução probatória a ser realizada dentro do Requerimento de Registro de Candidatura Individual – RRCI, inclusive com a sugestão de ajuste de sua redação.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, F.F. Curso de Direito Eleitoral. Curitiba: Juruá.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Filiação Partidária nº 060001198, Acórdão, Relator(a) Des. Jose Rodrigo Sade: DJE - DJE, 12/08/2024.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Filiação Partidária nº060002023, Acórdão, Relator designado(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior: DJE - DJE, 09/10/2024.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Filiação Partidária nº060007302, Acórdão, Relator(a) Des. Luiz Osorio Moraes Panza: DJE - DJE, 18/10/2024.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Recurso Eleitoral nº060009941, Acórdão, Relator(a) Des. Guilherme Frederico Hernandez Denz: DJE - DJE, 06/09/2024.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Recurso Eleitoral nº060033348, Acórdão, Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani: PSESS - Publicado em Sessão, 25/09/2024.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Recurso Eleitoral nº060042944, Acórdão, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior: DJE - DJE, 03/12/2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060027932, Acórdão, Relator(a) Min. Isabel Gallotti: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 27/02/2025.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060039524, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin: PSESS - Publicado em Sessão, 07/12/2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 15365, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 25/03/2013.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 41725, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli: PSESS - Publicado em Sessão, 04/12/2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula 20. A prova de filiação partidária daquele cujo nome não constou da lista de filiados de que trata o art. 19 da Lei n. 9.096/95, pode ser realizada por outros elementos de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos unilateralmente, destituídos de fé pública. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigoeleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-20>. Acesso em: 25 mar. 2025, às 15:48h.

CARVALHO, V.O. 2024. Manual de Registro de Candidatura. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

CNE (COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES). Método de Hondt. Portugal: CNE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cne.pt/content/metodo-de-hondt>. Acesso em: 01 abr. 2025.

CONGRESSO NACIONAL. Caput. In: CONGRESSO NACIONAL. Glossário Técnica Legislativa. Brasília, DF: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/caput>. Acesso em: 26 mar. 2025.

CONGRESSO NACIONAL. Parágrafo. In: CONGRESSO NACIONAL. Glossário Técnica Legislativa. Brasília, DF: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/paragrafo>. Acesso em: 26 mar. 2025.

DWORKIN, R. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 3. ed.

GOMES, J.J. Direito Eleitoral. Barueri: Atlas, 20. ed. atual, rev. e amp.

GONÇALVES JÚNIOR, C. Atividade Normativa da Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

JORGE, F.C; LIBERATO, R.; RODRIGUES, M.A. Curso de Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 3. ed. atual., rev. e amp., 2020.

ZILIO, R. L. Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 10. ed. atual. rev. e amp.

ZILIO, R.L.; GONÇALVES, L.C.S.. Comentários às Súmulas do TSE. Salvador: JusPodivm.



Uso da inteligência artificial na propaganda eleitoral

Jailson de Souza Araújo ¹

Sandro Silva dos Santos ²

RESUMO

O trabalho tem como objetivo analisar o uso da inteligência artificial na propaganda eleitoral, sobretudo a necessidade de regulamentação do uso dessa tecnologia disruptiva para fins eleitorais. Inicialmente, procura-se na doutrina e na legislação especializada o conceito de Inteligência Artificial, doravante denominada de IA. Após, será examinada sua regulação, em face aos riscos associados ao seu uso, atentando-se, ainda, às novidades introduzidas pela Resolução TSE n.º 23.732/2024, que, entre outros temas, buscou traçar parâmetros para o uso da IA na propaganda eleitoral das Eleições de 2024. A pesquisa constatou que o uso da IA para disseminação da propaganda eleitoral é uma realidade que, à falta de uma regulação geral, já encontra detalhamento nas Resoluções da Justiça Eleitoral, a qual no uso do seu poder fiscalizador, atuou intensamente na limitação do uso indevido dos recursos da IA nas eleições de 2024. Dessa forma, utilizando o método hipotético-dedutivo, o estudo propõe responder à discussão jurídica quanto à necessidade de regulamentação da IA na propaganda eleitoral e o papel do Judiciário Eleitoral como agente regulador. Para alcançar os objetivos, a pesquisa utilizou de vasta fonte bibliográfica, consultando a produção científica de Andressa Vargas, Jailson Araújo, Girão Pinto, entre outros autores, além da legislação, projetos de leis e o recente Regulamento da União Europeia, que estabelece regras em matéria de IA.

Palavras-chave: Propaganda Eleitoral na Internet; Inteligência Artificial; Regulamentação; Resoluções; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the use of artificial intelligence in electoral propaganda, especially the need for regulation of the use of this disruptive technology for electoral purposes. Initially, the concept of Artificial Intelligence, hereinafter referred to as AI, is sought in doctrine and specialized legislation. Next, its regulation will be

¹ Doutor em Direito, pelo Centro Universitário Internacional UNINTER, Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0066176650060995>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4221-2290>, e-mail: araujoadv@yahoo.com.br.

² Especialização em Ciências Criminais, Direitos Humanos e Direito Privado, Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5990545553650580>, Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-7122-5241>, e-mail: sandro.silva20000@gmail.com.

examined in light of the risks associated with its use, also taking into account the changes introduced by TSE Resolution No. 23,732/2024, which, among other topics, sought to establish parameters for the use of AI in electoral advertising for the 2024 elections. The research found that the use of AI for the dissemination of electoral propaganda is a reality, which, in addition to general regulation, is already detailed in the Resolutions of the Electoral Court, which, in the exercise of its supervisory power, acted intensively to limit the misuse of AI resources in the 2024 elections. Thus, using the hypothetical-deductive method, the study proposes to respond to the legal discussion regarding the need for AI regulation in electoral advertising and the role of the Electoral Judiciary as a regulatory agent. To achieve its objectives, the research drew on a wide range of bibliographic sources, consulting the scientific work of Andressa Vargas, Jailson Araújo, Girão Pinto, among other authors, in addition to legislation, draft laws, and the recent European Union Regulation, which establishes rules on AI.

Keywords: Online Electoral Propaganda; Artificial Intelligence; Regulation; Resolutions; Electoral Justice.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar o uso da inteligência artificial para fins de propaganda eleitoral, especialmente sob o prisma do papel regulador e fiscalizador do Poder Judiciário Eleitoral no processo eleitoral. Desse modo, torna-se necessário que o estudo aborde a definição de inteligência artificial e propaganda eleitoral, traçando parâmetros quanto às atribuições desse ramo do Poder Judiciário.

Em um primeiro momento, busca-se traçar conceitos sobre inteligência artificial, passando-se pela necessária abordagem regulatória do seu uso, em face aos riscos associados ao uso e abuso dessa tecnologia, ainda mais ao considerar tema tão relevante e sensível quanto a propaganda eleitoral, que, por evidência, influencia diretamente nas eleições dos nossos representantes. Nesse contexto, é necessário apegar-se ao doutrinário quanto aos conceitos e fundamentos para o uso da IA de modo responsável.

Em um segundo momento, adentra-se ao tema propaganda eleitoral e à função atípica da Justiça Eleitoral de organização do processo eleitoral, notadamente a regulação da propaganda eleitoral na internet e sua relação com a IA.



Assim, o artigo buscará analisar o papel da Justiça Eleitoral como agente protagonista do processo eleitoral e sua relação com o exercício da regulamentação da propaganda eleitoral, de forma atenta às novas tecnologias, mesmo na ausência de uma regulamentação geral, uma vez que, no Brasil, a regulação da IA ainda se encontra ao nível de discussão no Congresso Nacional, a exemplo do Projeto de Lei N.º 2.338/2023 do Senado Federal, existindo, assim, um vazio normativo deixado pelo Parlamento na matéria sob estudo.

Dessa forma com suporte no método hipotético-dedutivo, especialmente nas lições extraídas da recente legislação europeia e do projeto de lei do Senado, a pesquisa recai sobre o que se denomina de IA e a necessidade de uma regulamentação nacional, notadamente quando essa tecnologia se relaciona com a propaganda eleitoral. Registre-se, por oportuno, que o complexo tema, com suas especificidades e nuances, poderia ser objeto de um manual; contudo esse não é o intuito do artigo, que tem por finalidade lançar reflexões sobre a magnitude da discussão proposta, abordando o uso da IA na atividade da propaganda eleitoral, de modo a difundir as ideias amplamente discutidas por estudiosos do tema, conforme será exposto ao longo do presente trabalho.

Conceito de Inteligência Artificial

Inteligência Artificial é um tema que há muito se mostra relevante e, por isso, atrai discussões no meio acadêmico e no imaginário de Hollywood (BBC News Brasil, 2023), uma vez que abre um vasto campo de possibilidades que influenciam os comportamentos em sociedade, bem como os mais diversos ramos do conhecimento. Assim, “entre as inovações disruptivas, a que vem ganhando maior proporção pela possibilidade de construção de novas realidades antes expostas apenas na literatura futurística é a inteligência artificial” (Brígida, 2023, p. 213).

E, muito embora nossa criatividade, ainda que de forma infantil, tenha nos levado a devaneios da relação do homem com as máquinas, apenas contemporaneamente Alan Turing (1950) ¹ formulou a

¹ “The new form of the problem can be described in terms of a game which we call the ‘imitation game’. It is played with three people, a man (A), a woman (B), and an interrogator (C) who may be of either sex. The interrogator stays in a room apart from the other two. The object of the game for the interrogator is to determine which of the other two is the man and which is the woman. He knows them by labels X and Y, and at the end of the game he says either ‘X is A and Y is B’ or ‘X is B and Y is A’. The interrogator is allowed to put questions to A and B thus: [...] We now ask the question, ‘What will happen when a machine takes the part of A in the game?’ Will the interrogator

“simplória” pergunta: “podem as máquinas pensar?” (*Can machines think?*), questionamento que se relaciona ao grau de autonomia e aprendizagem dos mais recentes sistemas de inteligência artificial, doravante neste trabalho denominado IA.

Em que pese as alegações de que a pergunta ainda não encontrou resposta adequada, a ideia da inteligência artificial ganhou popularidade com o recente lançamento do ChatGPT, no ano de 2022. A ideia da OpenAI, instituição responsável pelo lançamento do ChatGPT, é fornecer um modelo de IA alimentado por um vasto acervo de dados, que “permite aos usuários fornecer instruções simples e complexas que o ChatGPT é treinado para seguir e fornecer uma resposta detalhada – a empresa promete que pode até responder a perguntas de acompanhamento e admitir quando cometeu um erro” (Forbes, 2022).

A empresa de informática *International Business Machines Corporation* – IBM (2024), de forma singela, conceitua inteligência artificial como tecnologia que permite que computadores e máquinas simulem a capacidade de resolução de problemas e a inteligência humana. E vai além ao assinalar que “o lançamento do ChatGPT parece marcar um ponto de virada. Na última vez em que a IA generativa deu esse grande salto, os avanços ocorreram na visão computacional, mas agora o salto ocorre no processamento de linguagem natural (NLP)”. Ao tratar da IA generativa, explica que ela “pode aprender e sintetizar não somente a linguagem humana, mas também outros tipos de dados, como imagens, vídeos, códigos de software e até mesmo estruturas moleculares” (IBM, 2024).

Essa tecnologia, por sua relevância, apresenta desdobramentos em diversos ramos do conhecimento, que, segundo Kaufman (2018), por vezes encontram-se em estágios de desenvolvimento, expectativas e níveis de aplicações diversos, possuindo, por consequência, múltiplas definições, sendo na perspectiva da autora, “um

decide wrongly as often when the game is played like this as he does when the game is played between a man and a woman? These question replace our original, “Can machines think?” – (TURING, Alan M 1950. *Computing Machinery and Intelligence*. Mind, New Series. Oxford, Reino Unido. 433-460). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2251299?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents>

Tradução – plataforma Google Tradutor: “A nova forma do problema pode ser descrita em termos de um jogo que chamamos de “jogo da imitação”. É jogado com três pessoas: um homem (A), uma mulher (B) e um interrogador (C), que pode ser de qualquer sexo. O interrogador permanece em uma sala separada dos outros dois. O objetivo do jogo para o interrogador é determinar qual dos outros dois é o homem e qual é a mulher. Ele os conhece pelos rótulos X e Y e, ao final do jogo, diz “X é A e Y é B” ou “X é B e Y é A”. O interrogador pode fazer perguntas a A e B da seguinte forma: [...] Agora, fazemos a pergunta: “O que acontecerá quando uma máquina assumir o papel de A no jogo?”. O interrogador decidirá erroneamente com a mesma frequência quando o jogo for jogado dessa forma, como quando o jogo for jogado entre um homem e uma mulher? Essas perguntas substituem nossa pergunta original: “As máquinas podem pensar?” (TURING, Alan M. 1950. *Computing Machinery and Intelligence*. Mind, New Series. Oxford – Reino Unido, 433-460).

campo de conhecimento associado à linguagem, ao raciocínio, à aprendizagem e à resolução de problemas”.

Neste contexto de disseminação da IA na realidade social, o debate sobre o tema também chegou ao Legislativo nacional, sendo imperioso acostar definição de inteligência artificial elaborada pelo Projeto de Lei N.º 2338/2023, do Senado Federal que, ao dispor sobre o uso da Inteligência Artificial, a define como:

Art. 4º Para as finalidades desta Lei, adotam-se as seguintes definições:

I – a sistema de inteligência artificial: sistema computacional, com graus diferentes de autonomia, desenhado para inferir como atingir um dado conjunto de objetivos, utilizando abordagens baseadas em aprendizagem de máquina e/ou lógica e representação do conhecimento, por meio de dados de entrada provenientes de máquinas ou humanos, com o objetivo de produzir previsões, recomendações ou decisões que possam influenciar o ambiente virtual ou real; (Senado Federal, 2023)

O magistério de Freitas e Freitas (2020, 27-30) ao enfrentar a difícil tarefa de buscar um conceito para a IA, explica que os algoritmos de aprendizagem são organizados com maior complexidade do que os sistemas de automação, possuindo certa autonomia para a adoção de decisões, a partir da coleta de dados que lhes garantem maior aprendizado. Ou seja, a IA é um sistema dotado de certos atributos que a caracterizam, tais como intencionalidade, inteligência propriamente dita, e adaptabilidade, aspectos que, para os autores, não podem ser ignorados e que apontam para a necessidade de regulamentação do uso da IA.

Sobre a dificuldade de traçar um conceito técnico relacionada à falta de unanimidade quanto à sua abrangência e à pretensa regulamentação da IA, remetem-se aos ensinamentos de Barroso e Mello (2024), que, de forma simplória, aduzem que a IA consiste em “programas (softwares) que transferem capacidades humanas para computadores. Essas capacidades incluem tarefas cognitivas e tomada de decisões, via de regra com base nos dados, instruções e objetivos com que são alimentados”.

Dessa forma, a IA apresenta traços marcantes nas diversas definições, sobressaindo a intencionalidade, a inteligência propriamente dita, a adaptabilidade, autonomia e a capacidade emulatória da decisão humana.

E, embora não haja unanimidade (Minds, 1980)² acerca da presença de tais características, este trabalho toma como referência estes atributos da inteligência artificial para fins de analisar a necessidade de implementação de uma regulação sobre o tema.

Por fim, obra especializada sobre o tema (Lima *et al*, 2014) lança considerações no sentido de que a Inteligência Artificial seria “uma ampla área de pesquisa que se subdivide em diversas subáreas, cada uma delas adota diferentes abordagens e trata variados problemas que, em geral, são de alta complexidade e para os quais ainda não há soluções convencionais satisfatórias”.

Desse modo, embora não exista convergência plena quanto ao seu conceito, constata-se que a utilização da IA já é uma realidade constante da sociedade, decorrente de um passo evolutivo sem retorno, o qual necessita ser regulado, dada a infinidade de possibilidades de uso para o bem ou para o mal, especialmente considerando que essa seara do conhecimento ainda se encontra no nascedouro de seu desenvolvimento, carecendo, inclusive, de questionamentos e de soluções para os problemas decorrentes de seu uso.

² “This article can be viewed as an attempt to explore the consequences of two propositions. (1) Intentionality in human beings (and animals) is a product of causal features of the brain. I assume this is an empirical fact about the actual causal relations between mental processes and brains. It says simply that certain brain processes are sufficient for intentionality. (2) Instantiating a computer program is never by itself a sufficient condition of intentionality. The main argument of this paper is directed at establishing this claim. The form of the argument is to show how a human agent could instantiate the program and still not have the relevant intentionality. These two propositions have the following consequences: (3) The explanation of how the brain produces intentionality cannot be that it does it by instantiating a computer program, This is a strict logical consequence of 1 and 2. (4) Any mechanism capable of producing intentionality must have causal powers equal to those of the brain. This is meant to be a trivial consequence of 1. (5) Any attempt literally to create intentionality artificially (strong AI) could not succeed just by designing programs but would have to duplicate the causal powers of the human brain. This follows from 2 and 4. “Could a machine think?” On the argument advanced here only a machine could think, and only very special kinds of machines, namely brains and machines with internal causal powers equivalent to those of brains. And that is why strong AI has little to tell us about thinking, since it is not about machines but about programs, and no program by itself is sufficient for thinking”. (John R. Minds. 1980. *Brains, and programs*. The Behavioral and Brain Sciences, vol. 3, p. 417-457).

Tradução – plataforma Google Tradutor: “Este artigo pode ser visto como uma tentativa de explorar as consequências de duas proposições. (1) A intencionalidade em seres humanos (e animais) é um produto de características causais do cérebro. Presumo que este seja um fato empírico sobre as relações causais reais entre processos mentais e cérebros. Diz simplesmente que certos processos cerebrais são suficientes para a intencionalidade. (2) Instanciar um programa de computador nunca é, por si só, uma condição suficiente para a intencionalidade. O principal argumento deste artigo visa estabelecer esta afirmação. A forma do argumento é mostrar como um agente humano poderia instanciar o programa e ainda assim não ter a intencionalidade relevante. Essas duas proposições têm as seguintes consequências: (3) A explicação de como o cérebro produz intencionalidade não pode ser que ele o faça instanciando um programa de computador. Esta é uma consequência lógica estrita de 1 e 2. (4) Qualquer mecanismo capaz de produzir intencionalidade deve ter poderes causais iguais aos do cérebro. Esta deve ser uma consequência trivial de 1. (5) Qualquer tentativa de criar intencionalidade literalmente artificialmente (IA forte) não poderia ter sucesso apenas projetando programas, mas teria que duplicar os poderes causais do cérebro humano. Isso decorre dos itens 2 e 4. “Uma máquina poderia pensar?”. De acordo com o argumento apresentado aqui, apenas uma máquina poderia pensar, e apenas tipos muito especiais de máquinas, ou seja, cérebros e máquinas com poderes causais internos equivalentes aos do cérebro. E é por isso que a IA forte tem pouco a nos dizer sobre o pensamento, uma vez que não se trata de máquinas, mas de programas, e nenhum programa por si só é suficiente para pensar”. (John R. Minds. 1980. *Cérebros e programas*. Ciências Comportamentais e do Cérebro, vol. 3. 417-457). Disponível em: <https://home.csulb.edu/~cwallis/382/readings/482/searle.minds.brains.programs.bbs.1980.pdf>

Regulação da Inteligência Artificial

Ultrapassadas essas premissas conceituais, passa-se ao exame da necessidade da regulação da IA. Nesse ponto, frisa-se que o uso de novas tecnologias é uma constante no processo evolutivo dos seres humanos, assim como ocorreu com o uso dos automóveis e aeronaves, cujas atividades são objeto de regulação. Infere-se também ser necessária uma abordagem regulatória do uso da inteligência artificial, em face aos riscos associados à sua utilização.

Nesse sentido, sustenta-se a necessidade de uma regulamentação da IA, em especial quando utilizada para fins de propaganda eleitoral. Contudo, quais seriam os fundamentos que poderiam ser elencadas para o uso da IA de modo responsável? Sem a intenção de exaurir o tema, podem-se apontar duas características, quais sejam: segurança e confiança.

Antes de adentrar essas indagações, cabe reforçar que a IA tem como pressuposto o seu caráter inovador, a exemplo de sua utilização para automação de processos e tarefas repetitivas, liberando as pessoas para atividades mais estratégicas. Além disso, a inovação também se manifesta quando auxilia na personalização de serviços, melhorando a satisfação da clientela, o que incentiva novos modelos de negócios e serviços baseados em dados e plataformas digitais.

Mas esse aspecto inovador exige uma base sólida para o uso responsável da IA, sustentada, notadamente, na segurança e confiança dessa tecnologia, já que riscos e insegurança jurídica são aspectos inerentes a toda tecnologia disruptiva. Exemplo disso são os riscos e perigos jurídicos do uso de carros autônomos conduzidos por IA (Araújo e Efig, 2019).

Quanto à segurança para o adequado uso da IA, podem-se citar a criptografia avançada para proteger os dados sensíveis dos usuários, bem como a observância de uma gestão robusta de dados, com o fim de garantir a privacidade e a integridade das informações. Tudo isso deve culminar no uso da IA em conformidade com as leis e regulamentos de IA e de proteção de dados que se pretende construir.

Outra baliza para o uso responsável da IA é a confiança, respaldada na transparência, na explicabilidade e na ética (Ferrari, 2019), uma vez que as decisões tomadas por IA devem ser claras e compreensíveis para todos os *stakeholders*. Os algoritmos precisam ser

capazes de explicar como chegaram a uma determinada conclusão ou decisão, e os sistemas de IA devem aderir a padrões éticos definidos em leis e regulamentos, garantindo que não promovam preconceitos ou discriminações.³ Acrescenta-se que o tema sob exame já se faz presente no cotidiano e, por vezes, passam despercebidas posturas discriminatórias de grandes empresas, a exemplo do que foi noticiado pelo *The Washington Post* (2019), ao relatar que o cartão de crédito Goldman Sachs foi objeto de investigação depois que um importante desenvolvedor chamou a atenção para as diferenças nas linhas de crédito do Apple Card, a depender do gênero masculino ou feminino do cliente.

A implementação de tais balizas constitui desafio que deve ser enfrentado pela sociedade organizada na busca de uma IA responsiva.

Neste sentido, a Comissão Europeia, em abril de 2021, lançou uma proposta com o objetivo de estabelecer regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Comissão Europeia, 2021), com o propósito de finalizar suas discussões até o final do ano de 2023, junto ao Parlamento e ao Conselho da Europa (Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, 2024). No entanto, somente em 01 de agosto de 2024 a norma entrou em vigor, sendo noticiada pelo próprio Conselho Europeu (2024) como o primeiro ato legislativo em matéria de inteligência artificial, com a intenção de garantir que os sistemas de IA sejam seguros, éticos e fiáveis.

Regulamentação baseada em riscos

Passadas essas premissas, cabe adentrar o questionamento sobre qual tipo de regulamentação seria o mais adequado para o uso da Inteligência Artificial. Sobre este ponto, sobressai o modelo baseado

³ “Todavia, pesquisas têm sido realizadas no âmbito da área de Inteligência Explicável (Explainable Artificial Intelligence– XAI), a fim de que sejam desenvolvidos sistemas de IA mais transparentes, e consequentemente, mais explicáveis.

Além da opacidade, outro risco associado aos sistemas de IA são vieses discriminatórios. Frequentemente são noticiados casos em que algoritmos incorrem em tais decisões. Tais vieses podem se originar em diferentes estágios ao longo do desenvolvimento dos sistemas: no conjunto de dados, na construção do próprio sistema ou na interpretação da decisão. Muitas vezes, os vieses estão associados a uma baixa representatividade nos dados utilizados para treinamento do sistema de IA ou a comportamentos e práticas discriminatórias presentes até então na sociedade, refletindo, assim, vieses estruturais”. (VARGAS, Andressa Giroto. 2023. A adoção de uma abordagem baseada em riscos para regulação da inteligência artificial. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*. vol. 21, ano 6. São Paulo. Ed. RT. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&cmarg=DTR-2023-10402>).

em riscos, a despeito da defesa pela opção do modelo baseado em direitos (Accessnow, 2021).

Por oportuno, ressalta-se que a regulação baseada em riscos não se opõe à baseada em direitos, uma vez que ambas podem coexistir para estabelecer um regramento adequado sobre o tema em questão, visto que o “fato de um regulamento estabelecer obrigações de forma escalonada sob a lógica de riscos, sendo mais brandas ou mais gravosas na medida em que os riscos são menores ou maiores não obsta que simultaneamente sejam considerados impactos aos direitos fundamentais daqueles que farão uso de tais sistemas de IA” (Vargas, 2023, 5-6).

Vargas (2023), em artigo denominado “*A Adoção de uma abordagem baseada em riscos para regulação da inteligência artificial*”, explica que a gradação de riscos está diretamente associada a uma abordagem e que, a partir desse tipo de classificação, seria possível uma incidência normativa adequada, distinta e proporcional, a exemplo da proposta da Comissão Europeia, que prevê aplicação de regimes diferenciados de responsabilidade civil, classificando os riscos de sistemas de IA em baixo risco, risco limitado alto e risco inaceitável.

A adoção de legislação fundada em riscos tem relação direta com o nível de aprendizado do sistema de IA. Repise-se que essa tecnologia possui certo grau de autonomia, e o aprendizado da máquina pode ser classificado da seguinte maneira: aprendizado supervisionado; aprendizado por reforço; e aprendizado não supervisionado (Lima *et al.*, 2014), tudo em consideração à combinação da probabilidade de dano decorrente do uso desse processo tecnológico de IA.

Assim, a regulamentação da IA mostra-se necessária, sobressaindo-se o modelo baseado em riscos, o qual foi instituído na União Europeia, sendo também defendido no projeto de regulamentação da IA do Senado Federal, que consiste no projeto do Congresso Nacional com discussões mais avançadas sobre o tema. Nesse projeto, há uma categorização em dois níveis, quais sejam, risco excessivo e alto risco. De modo inicial, haveria uma avaliação preliminar, que consistirá que, previamente à sua colocação no mercado ou à utilização em serviço, todo sistema de inteligência artificial passará por avaliação realizada pelo fornecedor, para a classificação de seu grau de risco.

Por oportuno, consigna-se que esse projeto, iniciado no Senado Federal, encontra-se em fase de análise e discussões, sobretudo na CTIA - Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil, recebendo, ainda, contribuições de especialistas em audiências públicas. Cabe acrescentar, ainda, que na Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei n.º 21/2024, que igualmente objetiva criar, no Brasil, o marco legal para o desenvolvimento e o uso da Inteligência Artificial (IA). Sobre o tema, Araújo (2023) lançou considerações acerca da necessidade de regulamentação da matéria:

O Brasil deve regulamentar juridicamente o uso da inteligência artificial (IA), estabelecendo fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da IA, considerando os desafios, as oportunidades potenciais, os riscos e obstáculos inerentes ao seu uso na sociedade contemporânea, notadamente na disseminação de informações, na economia, nas relações de trabalho e emprego, na educação, na Administração Pública, nos transportes, na privacidade e nos dados pessoais e para o desenvolvimento sustentável, reduzindo desigualdades e promovendo a inovação, nos termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9, da Agenda 2030. (Araújo, 2023, p. 104-106).

Não obstante a expectativa de conclusão dos trabalhos desses importantes projetos de lei, que visam estabelecer normas gerais de caráter nacional para o desenvolvimento, a implementação e o uso responsável de sistemas de inteligência artificial no Brasil, já existem outras normas que regulam e estabelecem limites ao uso da IA, circunscritas a determinadas matérias, como a propaganda eleitoral na internet.

Propaganda Eleitoral

A competência da Justiça Eleitoral está prevista no Código Eleitoral (Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965). Cabe à Justiça Eleitoral processar e julgar originariamente, por meio de seus órgãos, o registro e as cassações de partidos políticos, os crimes eleitorais e a perda de mandato, além de realizar as diligências necessárias à ordem e eficiência do serviço eleitoral (Araujo, 2021).

Antes de adentrar propriamente no tema da propaganda eleitoral na internet, impende esclarecer o que se entende por propaganda eleitoral. Nesse ponto, são esclarecedoras as lições da doutrina Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra, que explicam que a propaganda eleitoral é aquela realizada pelos candidatos aos cargos eletivos (vereador, prefeito, deputado estadual, presidente da república, entre outros) com o fim de ganhar as eleições, pois “...ela se configura como uma técnica de argumentação e apresentação ao público, organizada e estruturada de tal forma a induzir conclusões ou pontos de vista favoráveis a seus anunciantes” (Velloso e Agra, 2020, 6).

Já o Tribunal Regional Eleitoral do Pará - TRE-PA define propaganda eleitoral como “aquela realizada pelos partidos políticos, coligação, federação e candidatas(os), a partir do registro de candidatura, para divulgar suas candidaturas e propostas políticas aos eleitores” (TRE-PA, *Cartilha da Propaganda Eleitoral - Eleições 2024*), tendo como marco inicial o dia 16 de agosto do ano eleitoral.

O tema da propaganda eleitoral é regulado pela Lei n.º 9.504/1997, que estabelece normas gerais para as eleições, e, mais precisamente, pela Resolução TSE n.º 23.610/2019, a qual foi objeto de modificação legislativa pela Resolução TSE n.º 23.732/2024. Esta, por sua vez, esmiúça a atividade da propaganda eleitoral realizada na internet, a qual será analisada em tópico específico.

Registre-se que é atribuído aos juízes eleitorais e aos Tribunais Regionais Eleitorais ⁴ o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral, ou seja, o Judiciário Eleitoral é investido de um poder administrativo diferente daquele que é tipicamente exercido.

⁴ Lei n.º 9.504/1997

Art. 41 [...]

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais. (Incluído pela Lei n.º 12.034, de 2009)

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet. (Incluído pela Lei n.º 12.034, de 2009)

Resolução TSE n.º 23.610/2019

Art. 6 [...]

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido juízas ou juízes designadas(os) pelos tribunais regionais eleitorais, nos termos do art. 41, § 1º, da Lei n.º 9.504/1997, observado ainda, quanto à internet, o disposto no art. 8º desta Resolução.

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas a serem exibidos na televisão, no rádio, na internet e na imprensa escrita (Lei n.º 9.504/1997, art. 41, § 2º).

Desse modo, sem adentrar ao mérito da adequação do modelo de governança eleitoral adotado pelo Brasil, e sendo possível a fiscalização e o exercício do poder de polícia sobre a propaganda eleitoral pelo Judiciário, infere-se ser aplicável às correspondentes sanções pelo desrespeito aos limites estabelecidos pela norma eleitoral. E quais seriam essas sanções? Elas correspondem à aplicação de multas, à retirada da propaganda, à subtração ou à perda do tempo destinado à propaganda, ou, ainda, ao impedimento à apresentação do programa, entre outras cominações estabelecidas na legislação eleitoral, sobretudo no Código Eleitoral, na Lei das Eleições.

IA e Propaganda Eleitoral na Internet

Registre-se que todos esses conceitos aplicam-se igualmente ao uso da IA, quando utilizada como ferramenta da propaganda eleitoral na internet. Inclusive, o tema é tão relevante que foi objeto de nova regulamentação, a qual culminou na alteração dos termos da Resolução TSE n.º 23.610/2019, pela Resolução TSE n.º 23.732/2024, que introduziu novidades sobre o uso da IA, bem como reformulou o seu Capítulo IV, o qual trata dos conteúdos políticos-eleitorais e da propaganda eleitoral na internet.

No que se refere às novidades da resolução eleitoral, tem-se a regulamentação da utilização de conteúdo sintético multimídia, mais especificamente a IA generativa. Mas o que seria esta espécie de IA? Para responder a tal questionamento, cabe reportar a *Data Science Academy*, que disponibiliza um guia completo sobre inteligência artificial generativa, definindo-a como uma categoria de modelos e ferramentas de IA projetadas para criar novos conteúdos, como texto, imagens, vídeos, música ou código. A IA generativa usa uma variedade de técnicas, incluindo redes neurais e algoritmos de aprendizado profundo. Vai além ao explicar que os sistemas de inteligência artificial generativas utilizam modelos mais complexos, gerando resultados inovadores na forma de imagens, texto ou áudio com base em prompts de linguagem natural, a exemplo do GPT-4 da OpenAI, utilizado no ChatGPT, treinado para gerar texto de forma coerente e contextualizada a partir das entradas fornecidas (Data Science Academy, 2024).

Assim, percebe-se que a IA generativa possui amplo lastro de criatividade, podendo ser utilizada para geração artificial de texto,

imagem, vídeo, código de programação, dados, ou mesmo tradução de idiomas. Sobre o uso da IA generativa, recente episódio ganhou notoriedade (Veja, 2024), em que a fabricante de automóveis Volkswagen utilizou-se deste recurso tecnológico para, em julho de 2023, lançar uma campanha publicitária em que a falecida cantora Elis Regina foi recriada e aparece em um dueto ao lado de sua filha Maria Rita, interpretando o sucesso “Como Nossos Pais”, de autoria de Belchior. Fato inusitado é a aparente fidedignidade do vídeo, mesmo tendo a cantora falecido em 1982. Tal situação levantou questionamentos acerca do uso ético da imagem de pessoas falecidas através do recurso da IA generativa⁵.

Daí a preocupação da Justiça Eleitoral em regulamentar esse sensível tema, já que esta ferramenta, quando utilizada de modo indevido, pode manipular a verdade com o intuito de angariar o voto dos eleitores, que seriam ludibriados por uma falsa imagem, voz ou dado, propagado como fruto da atividade humana. Tudo isto tende a desequilibrar a paridade de armas dos candidatos e a violar, bem como a manipular, o processo eleitoral.

Dentre as diversas novidades introduzidas pela Resolução TSE n.º 23.732/2024 cita-se aquela que impõe ao provedor de internet o dever de adotar de medidas para impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados⁶,

⁵ “Embora não tenha sido a primeira vez que uma pessoa famosa foi recriada por meio de técnicas de inteligência artificial, a campanha da Volkswagen com Elis Regina causou repercussão devido ao que Lemos (2023) definiu como uma ação “do capital transnacional se apropriando da nossa incapacidade de lidar com a finitude e com a morte”, por meio da “mobilização de afetos”. O autor sugere que empresas deveriam informar o público sobre a utilização de IA e aponta que, de agora em diante, celebridades precisarão deixar orientações a respeito do uso de sua imagem após a morte. A cantora Madonna, após ter problemas de saúde e ser internada, proibiu hologramas, deepfakes de IA ou aplicações similares após sua morte (Gomez, 2023).

Outro sinal da necessidade de uma literacia generativa pôde ser visto quando até mesmo o órgão regulador da publicidade brasileira, o Conar, precisou investigar “se o uso de IA para simulação de uma pessoa morta fere algum dispositivo do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, elaborado pela própria entidade” (Propaganda..., 2023). O processo foi arquivado pois se concluiu que, como houve autorização dos herdeiros de Elis para uso de sua imagem, não houve dano (Cruz, 2023). Porém, todo o debate suscitado pelo caso parece sinalizar ter sido o primeiro de muitos capítulos numa longa narrativa sobre o uso das IAs no entretenimento e, por extensão, na nossa rotina.”. (LEME, Alvaro; SPINELLI, Egle. 2024. *O novo sempre vem? Literacia generativa e inteligência artificial na campanha da Volkswagen com Elis*. Organicom, São Paulo. Vol. 21, n. 44, p. 105).

⁶ Resolução TSE n.º 23.610/2019

Art. 9º-D. É dever do provedor de aplicação de internet, que permita a veiculação de conteúdo político-eleitoral, a adoção e a publicização de medidas para impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam atingir a integridade do processo eleitoral, incluindo: (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

I - a elaboração e a aplicação de termos de uso e de políticas de conteúdo compatíveis com esse objetivo; (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

II - a implementação de instrumentos eficazes de notificação e de canais de denúncia, acessíveis às pessoas usuárias e a instituições e entidades públicas e privadas; (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

III - o planejamento e a execução de ações corretivas e preventivas, incluindo o aprimoramento de seus sistemas de recomendação de conteúdo; (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

IV - a transparência dos resultados alcançados pelas ações mencionadas no inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

a vedação do uso de impulsionamento para propaganda eleitoral negativa⁷, a regulação da live eleitoral, com a correspondente vedação de sua transmissão ou retransmissão por emissora de rádio ou de televisão ou, ainda, em site ou canal de internet pertencente a pessoa jurídica, excepcionando-se os partidos políticos, as federações e as coligações⁸.

V – a elaboração, em ano eleitoral, de avaliação de impacto de seus serviços sobre a integridade do processo eleitoral, a fim de implementar medidas eficazes e proporcionais para mitigar os riscos identificados, incluindo quanto à violência política de gênero, e a implementação das medidas previstas neste artigo. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

VI – o aprimoramento de suas capacidades tecnológicas e operacionais, com priorização de ferramentas e funcionalidades que contribuam para o alcance do objetivo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 1º É vedado ao provedor de aplicação, que comercialize qualquer modalidade de impulsionamento de conteúdo, inclusive sob a forma de priorização de resultado de busca, disponibilizar esse serviço para veiculação de fato notoriamente inverídico ou gravemente descontextualizado que possa atingir a integridade do processo eleitoral. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 2º O provedor de aplicação, que detectar conteúdo ilícito de que trata o caput deste artigo ou for notificado de sua circulação pelas pessoas usuárias, deverá adotar providências imediatas e eficazes para fazer cessar o impulsionamento, a monetização e o acesso ao conteúdo e promoverá a apuração interna do fato e de perfis e contas envolvidos para impedir nova circulação do conteúdo e inibir comportamentos ilícitos, inclusive pela indisponibilização de serviço de impulsionamento ou monetização. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 3º A Justiça Eleitoral poderá determinar que o provedor de aplicação veicule, por impulsionamento e sem custos, o conteúdo informativo que elucide fato notoriamente inverídico ou gravemente descontextualizado antes impulsionado de forma irregular, nos mesmos moldes e alcance da contratação. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 4º As providências mencionadas no caput e nos § 1º e 2º deste artigo decorrem da função social e do dever de cuidado dos provedores de aplicação, que orientam seus termos de uso e a prevenção para evitar ou minimizar o uso de seus serviços na prática de ilícitos eleitorais, e não dependem de notificação da autoridade judicial. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 5º As ordens para remoção de conteúdo, suspensão de perfis, fornecimento de dados ou outras medidas determinadas pelas autoridades judiciárias, no exercício do poder de polícia ou nas ações eleitorais, observarão o disposto nesta Resolução e na Res.-TSE nº 23.608/2019, cabendo aos provedores de aplicação cumpri-las e, se o integral atendimento da ordem depender de dados complementares, informar, com objetividade, no prazo de cumprimento, quais dados devem ser fornecidos. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

⁷ Resolução TSE n.º 23.610/2019

Art. 28. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas (Lei nº 9.504/1997, art. 57-B, I a IV) :

[...]

§ 7º-A. O impulsionamento de conteúdo em provedor de aplicação de internet somente poderá ser utilizado para promover ou beneficiar candidatura, partido político ou federação que o contrate, sendo vedado o uso do impulsionamento para propaganda negativa. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 7º-B. É vedada a priorização paga de conteúdos em aplicações de busca na internet que: (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

I - promova propaganda negativa; (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

⁸ Resolução TSE n.º 23.610/2019

Art. 29-A. A live eleitoral, entendida como transmissão em meio digital, realizada por candidata ou candidato, com ou sem a participação de terceiros, com o objetivo de promover candidaturas e conquistar a preferência do eleitorado, mesmo sem pedido explícito de voto, constitui ato de campanha eleitoral de natureza pública. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 1º A partir de 16 de agosto do ano das eleições, a utilização de live por pessoa candidata para promoção pessoal ou de atos referentes a exercício de mandato, mesmo sem menção ao pleito, equivale à promoção de candidatura, nos termos do caput deste artigo. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 2º É vedada a transmissão ou retransmissão de live eleitoral: (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

I - em site, perfil ou canal de internet pertencente à pessoa jurídica, à exceção do partido político, da federação ou da coligação a que a candidatura seja vinculada (art. 29, § 1º, I, desta Resolução); (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

II - por emissora de rádio e de televisão (art. 43, II, desta Resolução). (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 3º A cobertura jornalística da live eleitoral deve respeitar os limites legais aplicáveis à programação normal de rádio e televisão, cabendo às emissoras zelar para que a exibição de trechos não configure tratamento privilegiado ou exploração econômica de ato de campanha (art. 43, I e § 1º, desta Resolução). (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

Nesse ponto, merece destaque que o impulsionamento da veiculação de propaganda eleitoral com conteúdo negativo, além de ser vedado pelo art. 28 da Resolução TSE n.º 23.610/2019, igualmente encontra limitação no art. 57-C, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 e, por consequência, na jurisprudência do TSE,⁹ o que, por outra via, não impede a liberdade de formulação de críticas em face da gestão da Administração Pública vigente, dado o seu caráter propositivo¹⁰, conforme já vem sendo reconhecido pela jurisprudência eleitoral, uma vez que a liberdade de expressão não possui caráter absoluto.¹¹

Nesse cenário, a *Cartilha da Propaganda Eleitoral - Eleições 2024*, do Tribunal Regional Eleitoral do Pará - TRE-PA, ao tratar das novidades introduzidas pela Resolução TSE n.º 23.732/2024, dispõe que o uso da IA deve ser informado de forma explícita e destacada, o que também se aplica ao uso de chatbots e avatares:

⁹ “Eleições 2024. [...] Propaganda eleitoral irregular. Impulsionamento de conteúdo. Vedação na modalidade negativa. Art. 57-C, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. [...] 1. O impulsionamento de conteúdo de propaganda eleitoral na internet somente é admitido com a finalidade de promover ou beneficiar candidatos e suas legendas partidárias, não sendo permitido para a veiculação de conteúdo negativo, inclusive sob o viés de crítica a candidato adversário, ex vi do art. 57-C da Lei n. 9.504/1997. Precedentes. 2. A utilização de impulsionamento oneroso para amplificar artificialmente críticas a adversário político configura meio proscrito, independentemente da veracidade do conteúdo veiculado. Precedente. [...]” (Ac. de 23/10/2025 no AgR-AREspE n. 060005966, rel. Min. André Mendonça.) “Eleições 2024. [...] Propaganda eleitoral. Impulsionamento de conteúdo negativo na internet. Art. 57-C, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. [...] 5. A jurisprudência do TSE estabelece que o impulsionamento de conteúdo eleitoral só é admitido para promover ou beneficiar candidato ou agremiação, sendo vedada sua utilização para a propaganda negativa. [...] 7. As alegações de afronta à liberdade de expressão, de legítima defesa, de ausência de dano efetivo à imagem do opositor e de que ele mesmo teria divulgado o vídeo não afastam a irregularidade, pois o simples impulsionamento de conteúdo negativo já caracteriza a ilicitude da conduta. [...]” (Ac. de 25/9/2025 no AgR-REspEl n. 060020864, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira.)

¹⁰ “Eleições 2024. [...] Propaganda eleitoral. Impulsionamento de conteúdo. [...] Críticas à administração municipal. Inexistência. Possibilidade de impulsionamento do conteúdo da propaganda. Viés propositivo. [...] 2. Há duas questões centrais em discussão: (a) se o conteúdo impulsionado caracteriza propaganda eleitoral negativa vedada pelo art. 57-C, § 3º, da Lei n. 9.504/1997; (b) se é válida a aplicação de multa por propaganda irregular nas redes sociais, diante da suscitada ausência de críticas pessoais ou ofensas a adversários políticos. [...] 5. O impulsionamento de conteúdo eleitoral é permitido exclusivamente para promover ou beneficiar o próprio candidato ou sua agremiação, sendo vedado quando contenha críticas, ataques ou desqualificações a adversários políticos. 6. A mensagem impulsionada pelo agravado tem caráter eminentemente propositivo, com foco na apresentação de propostas para a saúde municipal, sem menção direta ao gestor adversário nem imputação de responsabilidade por falhas da administração. A menção genérica à situação da saúde pública constitui manifestação legítima dentro do debate democrático, não configurando, por si, propaganda negativa, nos termos da jurisprudência consolidada do TSE. [...]” (Ac. de 25/9/2025 no AgR-REspEl n. 060020864, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira.)

¹¹ “Eleições 2024. [...] Propaganda eleitoral irregular. Veiculação de mensagem ofensiva à honra e à imagem de candidato. Internet. Extrapolação dos limites da liberdade de expressão. Art. 57-D, caput e § 2º, da Lei n. 9.504/1997. Multa. Incidência. Possibilidade. [...] 1. Conforme a jurisprudência assente neste Tribunal Superior, ‘a garantia da livre manifestação de pensamento não possui caráter absoluto, afigurando-se possível a condenação por propaganda eleitoral negativa no caso de a mensagem divulgada ofender a honra ou a imagem de candidato, partido ou coligação, ou divulgar fatos sabidamente inverídicos’ [...] 2. Consoante assentado na decisão agravada, a conclusão do acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência desta Corte Superior, segundo a qual a multa prevista no art. 57-D, § 2º, da Lei n.º 9.504/1997 não se limita aos casos de anonimato, sendo possível aplicá-la às hipóteses de abuso na liberdade de expressão ocorrido na propaganda eleitoral veiculada por meio da internet. [...]” (Ac. de 25/9/2025 no AgR-AREspE n. 060013659, rel. Min. André Mendonça.)

A utilização de conteúdo sintético multimídia gerado por IA para criar, substituir, omitir, alterar a velocidade ou sobrepor imagens, ou sons, impõe o dever de informar, de modo explícito e destacado, que o conteúdo foi manipulado e a tecnologia utilizada. (Art. 9º-B, da Res. TSE n.º 23.610/19, incluído pela Res. TSE n.º 23.732/24).

[...]

A utilização de chatbots, avatares e conteúdos sintéticos como artifício para intermediar a comunicação deve ser informada, de modo explícito e destacado, proibida qualquer simulação de interlocução com a (o) candidata (o) ou outra pessoa real. (TRE-PA. Cartilha da Propaganda Eleitoral - Eleições 2024).

Desse modo, não se veda o uso de sistemas de IA generativa na atividade de propaganda eleitoral; o que se exige é que o responsável pela propaganda cumpra o dever de informar ¹², de modo explícito, destacado e acessível, que o conteúdo foi fabricado ou manipulado, informando, ainda, a tecnologia utilizada, devendo tais informações estarem presentes:

- No início da peça ou da comunicação quando implementada por áudio;
- No início da peça, com rótulos e audiodescrição, quando implementada por vídeo ou áudio e vídeo;
- Em cada página ou face de material impresso em que for utilizado conteúdo produzido por inteligência artificial, quando se tratar de material impresso;
- Em software baseado em inteligência artificial que mantenha conversa em tempo real, por texto ou por voz, quando utilizados chatbots;

¹² Resolução TSE n.º 23.610/2019

Art. 9º-B. A utilização na propaganda eleitoral, em qualquer modalidade, de conteúdo sintético multimídia gerado por meio de inteligência artificial para criar, substituir, omitir, mesclar ou alterar a velocidade ou sobrepor imagens ou sons impõe ao responsável pela propaganda o dever de informar, de modo explícito, destacado e acessível que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e a tecnologia utilizada. (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

[...]
§ 3º O uso de chatbots, avatares e conteúdos sintéticos como artifício para intermediar a comunicação de campanha com pessoas naturais submete-se ao disposto no caput deste artigo, vedada qualquer simulação de interlocução com a pessoa candidata ou outra pessoa real. (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

§ 4º O descumprimento das regras previstas no caput e no § 3º deste artigo impõe a imediata remoção do conteúdo ou indisponibilidade do serviço de comunicação, por iniciativa do provedor de aplicação ou determinação judicial, sem prejuízo de apuração nos termos do § 2º do art. 9º-C desta Resolução. (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

- Em personagem digital ou representação visual de chatbot, criada para humanizar a interação entre usuário e robô, permitindo uma experiência envolvente e personalizada (a exemplo da Alexa e Siri), quando a interação se der por avatares (TRE-PA. Cartilha da Propaganda Eleitoral - Eleições 2024).

Portanto, essa explicitação detalhada do uso da IA na propaganda eleitoral constitui mais uma novidade introduzida pela Resolução TSE - n.º 23.732/24, conforme §1º do art. 9º-B, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, que exige, inclusive a forma como tal informação deve ser implementada, a depender do meio pelo qual a propaganda eleitoral é divulgada (áudio, imagem, impresso).

Toda essa regulamentação implementada pelo Tribunal Superior Eleitoral busca acompanhar os avanços da atual revolução tecnológica norteada pela IA, impondo, como requisito primordial para o uso de sistemas de inteligência artificial, a plena identificação de que a propaganda eleitoral assim gerada seja reconhecida como tal identificada, o que, inclusive, foi objeto de judicialização, inclusive no período de pré-campanha eleitoral do ano de 2024¹³, a exemplo de decisões prolatadas pelos TRE-CE, TRE-PA e TRE-PR.

¹³ PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA IRREGULAR EM REDE SOCIAL. PEDIDO EXPLÍCITO DE NÃO VOTO. USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL. AUSENTE A INFORMAÇÃO DE QUE O CONTEÚDO FOI FABRICADO E A INDICAÇÃO DA TECNOLOGIA UTILIZADA. 1. Recurso interposto contra sentença que julgou improcedente representação por propaganda antecipada irregular, por entender que os fatos divulgados no vídeo publicado se inserem no contexto do embate político, não configurando ilícito eleitoral. 2. A Lei das Eleições elenca atos que não configuram propaganda eleitoral antecipada, portanto, permitidos aos pré-candidatos, antes do dia 16 de agosto do ano da eleição, desde que não expressem pedido explícito de voto. 3. O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento de que há propaganda eleitoral extemporânea negativa quando há o pedido explícito de não voto. Precedentes. 4. No vídeo consta pedido expresso de não voto quando em um contexto de críticas ácidas surge o questionamento “você professor, você educador, (4:34) funcionário da educação, você votaria no prefeito que não valoriza a educação?” 5. Inteligência artificial empregada para leitura de texto. Ausente a informação, de modo explícito, destacado e acessível, de que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e qual tecnologia foi utilizada. 6. Caracterização do pedido explícito de não voto e do uso irregular da inteligência artificial a ensejar determinação de exclusão do vídeo, em 24h, das redes sociais, aplicação de multa e astreintes. 7. Recurso conhecido e provido. Sentença Reformada. (TRE-CE - REI: 0600050-04.2024.6.06.0052. BARREIRA-CE, Relator: FRANCISCO GLADYSON PONTES, Data de Julgamento: 12/07/2024, Data de Publicação: DJE-243, data 18/07/2024).

DIREITO ELEITORAL. RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL 2024. USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL . ROTULAGEM. IDENTIFICAÇÃO AUTOMÁTICA PELA PLATAFORMA DIGITAL. TRANSPARÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE POTENCIAL DEGRADAÇÃO DA LIBERDADE DE ESCOLHA DO ELEITOR. CONHECIDO E DESPROVIDO. I. EXAME DE CASO EM

1. Representação eleitoral auxiliada por suposta irregularidade em propaganda veiculada nas redes sociais, com fundamento no descumprimento do dever de rotulagem previsto no art. 9º-B da Resolução TSE nº 23.732/2024, em razão da utilização de conteúdo manipulado por Inteligência Artificial (IA). 2. A peça impugnada corresponde ao vídeo publicado no Instagram pelo representado, no qual aparece jogando sinuca, sendo exibida, de forma automática, a expressão "Informação de IA", inserida pela própria plataforma, para indicar o uso de tecnologia de IA no conteúdo. 3. Sentença da 94ª Zona Eleitoral julgou improcedente a representação, por entender suficiente a identificação automaticamente promovida pela rede social. 4. Recurso interposto com a alegação de que a marcação automática não supre a exigência normativa de rotulagem explícita, destacada e acessível, a ser fornecida pelo responsável pela propaganda. II. PERGUNTAS EM DISCUSSÃO. 5. A questão em discussão consiste em saber se

Questão mais controversa é o uso de “*deepfakes*” na propaganda eleitoral. Há notícias de diversos casos em que o uso indevido foi judicializado durante o período de propaganda eleitoral das Eleições de 2024, discutindo-se o abuso do poder político e os prejuízos significativos ao equilíbrio das eleições ou à integridade de todo o processo eleitoral (Franzin *et al.*, 2024), bem como a forma pela qual a ausência de regulamentação geral da IA dificulta as decisões judiciais envolvendo “*deepfakes*”.

Desta forma, a Justiça Eleitoral atenta à necessidade de estabelecer limitações ao uso da IA, introduziu, por meio da Resolução TSE n.º 23.732/2024, regramento sobre o denominado “*deep fake*”, proibindo a utilização da inteligência artificial (conteúdo sintético) para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia, ainda que mediante autorização, para prejudicar ou favorecer candidatura (TRE-SC. *Cartilha da Propaganda Eleitoral - Eleições 2024*), na forma do art. 9º-C, §1º, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, incluído pela Resolução TSE n.º 23.732/2024.

O desrespeito a tal regramento pode ocasionar a drástica sanção da cassação do registro ou do mandato, do que se infere a relevância do tema e a profundidade da regulamentação estabelecida pela Justiça Eleitoral especializada. Nesse contexto, recente publicação da *Revista Paraná Eleitoral*, ao abordar a discussão acerca da falta de regulamentação da inteligência artificial no Brasil, esclarece que:

a marcação automática de conteúdo como gerada por IA, realizada pela plataforma digital onde foi publicada a propaganda, atende à exigência de rotulagem prevista no art. 9º-B da Resolução TSE n.º 23.732/2024. III. RAZÕES DE DECIDIR. 6. O art. 9º-B da Resolução TSE n.º 23.732/2024 exige ao responsável pela propaganda o dever de garantir, de forma ostensiva, a informação sobre a utilização de IA, com o objetivo de proteger a transparência eleitoral, prevenir a manipulação da percepção do eleitor e garantir a igualdade na disputa. 7. Não obstante a exigência de atuação ativa do responsável, a análise do caso concreto exige ponderação à luz da finalidade normativa e dos efeitos práticos da publicidade questionada. 8. O conteúdo impugnado ostentação luminosa visual, com a expressão “Informação de IA”, agregada pela própria plataforma digital, o que, embora não configurando um ato deliberado do responsável, cumpre de forma suficiente o objetivo informativo da norma, para permitir ao eleitor identificar que houve uso de manipulação digital. 9. A ausência de qualquer denúncia de que o vídeo publicado tenha sido capaz de induzir o eleitor a um erro, criar percepção enganosa ou comprometer a paridade entre candidaturas afastadas a tipicidade da conduta. 10. A Procuradoria Regional Eleitoral manifestou-se pelo desprovidimento do recurso, destacando que, no caso concreto, não se obteve potencial ofensivo relevante na peça publicitária. 11. O precedente do TRE-CE (RE n.º 060020163) corrobora a necessidade de interpretar a norma sob o prisma da proporcionalidade e especificamente, reconhecendo que a rotulagem de conteúdo manipulado por IA não pode ser utilizada de modo mecânico, desvinculado dos efeitos concretos da peça sobre o eleitorado. IV. DISPOSITIVO E TESE. 12. Recurso conhecido e desprovido, mantendo-se a sentença que julgou improcedente a representação eleitoral. Tese de julgamento: A exigência de rotulagem de conteúdos manipulados por Inteligência Artificial prevista no art. 9º-B da Resolução TSE n.º 23.732/2024 deve ser interpretada conforme sua especificamente, sendo atendida quando houver sinalização visível e visível ao eleitor, ainda que fornecida automaticamente pela plataforma digital, desde que ausente risco concreto à liberdade de escolha ou à isonomia entre candidaturas. (Tribunal Regional Eleitoral do Pará - TRE-PA. REnº060083720 Acórdão nº - MÃE DO RIO-PA. Relator(a): Des. Miguel Lima Dos Reis Júnior. Julgamento: 27/03/2025 Publicação: 02/04/2025. link: <https://www.tre-pa.jus.br/servicos-judiciais/sesoes-de-julgamento/sesoes-de-julgamento>. e <https://www.youtube.com/watch?v=33xi9x3gEb0>. Acesso em: 28/01/2026).

Em outras palavras, quando a Inteligência Artificial for usada na propaganda eleitoral, em qualquer modalidade, deverá ser informado de forma clara, ao eleitor, que aquele conteúdo foi gerado pelo uso de IA. Caso contrário, se o candidato não obedecer ao que está estabelecido na Resolução e usar *deepfake*, poderá ter seu mandado cassado, além de sofrer as devidas responsabilizações previstas no Código Eleitoral (Brasil, 2024a).

Outro ponto importante a ser mencionado é que as plataformas digitais e os provedores de internet deverão seguir uma série de obrigações para combater a propagação de *fake news*. Para garantir o cumprimento dessas obrigações, o TSE estabeleceu que as plataformas poderão ser responsabilizadas, entre outros casos, quando não houver a retirada imediata de conteúdo que contenha discurso de ódio ou teor antidemocrático (Brasil, 2024a). (Santos *et al.*, 2025).

ELEIÇÕES 2024. RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. DIVULGAÇÃO DE VÍDEO MANIPULADO POR INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (DEEP FAKE) EM GRUPO DE WHATSAPP. APLICAÇÃO DE MULTA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. MANUTENÇÃO DA MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ E EXCLUSÃO DA MULTA POR PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA. I. Caso em exame. 1. Trata-se de recurso eleitoral interposto contra sentença proferida pelo Juízo da 120ª Zona Eleitoral de Formosa do Oeste/PR, que julgou procedente a representação por propaganda eleitoral irregular e condenou o representado ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), bem como multa por litigância de má-fé no valor de dois mínimos (R\$ 2.824,00). 2. A representação eleitoral foi proposta sob a alegação de que o Representado divulgou vídeo manipulado por inteligência artificial (deep fake) em um grupo de WhatsApp com 67 membros, com o objetivo de propagar informações falsas e deficiências a candidatura da Coligação Representante. 3. O Representado alegou que o vídeo foi compartilhado em um grupo fechado de WhatsApp, que não configura propaganda eleitoral, e que o vídeo poderia ser interpretado como crítica/sátira política. Subsidiariamente, requer o afastamento ou a redução da multa aplicada, bem como a exclusão da multa por litigância de má-fé. II. Questões em discussão. 4. As questões em discussão são: (i) a caracterização da propaganda como irregular, em razão da divulgação de vídeo manipulado por inteligência artificial (deep fake) em grupo de WhatsApp; (ii) a adequação do valor da multa aplicada por propaganda eleitoral irregular; e (iii) a caracterização e adequação da multa por litigância de má-fé. III. Razões de decidir. 5. A divulgação de conteúdo fabricado ou manipulado (deep fake) para difundir fatos inverídicos ou descontextualizados é vedada na propaganda eleitoral, conforme arts. 9º, 9-C e 9-H da Res. TSE nº 23.610/2019 c/co art. 57-D da Lei das Eleições. 6. A multa por desinformação na propaganda eleitoral é aplicável a qualquer modalidade de propaganda, incluindo vídeos manipulados por inteligência artificial (deep fake). 7. No caso concreto, a divulgação do vídeo ocorreu em um grupo restrito de WhatsApp com 67 participantes, representando apenas 2,79% do eleitorado do município. 8. A legislação eleitoral estabelece que mensagens veiculadas em grupos de WhatsApp, por se tratar de comunicação de natureza privada e restrita, não configuram, em regra, propaganda eleitoral pública, salvo comprovação de viralização, o que não ocorreu no caso. 9. A multa por litigância de má-fé é mantida, pois o Representado alterou a verdade dos fatos e descumpriu a determinação judicial ao omitir informações sobre os administradores do grupo de WhatsApp. 4. Dispositivo e este. 10. Recurso Eleitoral conhecido e parcialmente provido, para reformar parcialmente a sentença e excluir a multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) aplicada por propaganda eleitoral irregular, mantendo-se a multa por litigância de má-fé no valor de dois mínimos mínimos (R\$ 2.824,00). 11. Tese de julgamento: 11.1. A divulgação de vídeo manipulado por inteligência artificial (deep fake) em grupo restrito de WhatsApp, sem evidência de ampla difusão ou viralização, não configura propaganda eleitoral irregular, eliminando-se a aplicação de multa. 11.2. A alteração da verdade dos fatos e o descumprimento de determinação judicial caracterizam litigância de má-fé, sendo cabível a aplicação de multa. Dispositivos Relevantes Citados: Lei nº 9.504/97, art. 57-D. Resolução TSE nº 23.610/2019, arts. 9º, 9-C, 9-H e 33, § 2º. Jurisprudência Citada: Tribunal Superior Eleitoral. Representação 060135266/DF, Relator(a) Min. Floriano De Azevedo Marques, Acórdão de 23/05/2024. TRE-PR – REI nº 060031580 Acórdão CONGONHINHAS – PR, Relator(a): Des. Eleitoral José Rodrigo Sade, Julgamento: 16/12/2024. Decisão. À unanimidade de votos a Corte conheceu do recurso e, no mérito, deu-lhe provimento parcial, nos termos do voto do Relator. (TRE-PR. REI não(a) Rpnº060028057 Acórdão nº 66664 IRACEMA DO OESTE-RP. Relator(a): Des. Eleitoral Júlio Jacob Junior. Julgamento: 14/04/2025 Publicação: 24/04/2025. link: <https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3420905¶ms=s>. Acesso em: 28/01/2026).

Desse modo, a resolução eleitoral busca disciplinar o uso dos sistemas de inteligência artificial no âmbito da propaganda eleitoral, observando-se uma escrita protetiva em face à alta complexidade do assunto, aliada à vulnerabilidade dos eleitores, uma vez que, quando há o descumprimento da norma eleitoral, pode o Judiciário determinar a imediata remoção do conteúdo ou mesmo a indisponibilidade do serviço de comunicação.

Além da medida de remoção ou de indisponibilidade do conteúdo, a resolução ainda prevê que o uso indevido da IA configura abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando, repita-se, a cassação do registro da candidatura ou do mandato, se eleito, podendo configurar, ainda, o denominado crime de *fake news*, previsto no §1º, do art. 323 do Código Eleitoral, quando há a divulgação de fatos sabidamente inverídicos em relação a partidos ou candidatos, com o objetivo de exercer a influência perante o eleitorado, especialmente quando o conteúdo inverídico ocorre por meio da produção de vídeo¹⁴.

Conclusão

O TSE, com as inovações introduzidas pela Resolução n.º 23.732/2024, visa, primordialmente, impedir o abuso do poder econômico e político, bem como busca preservar a igualdade entre os candidatos (*TSE. Propaganda político-eleitoral, 2012*).

A despeito da legitimidade ou não dessa Justiça especializada para regulamentar o tema em questão, depreende-se a existência de um vazio normativo quanto ao marco legal da IA, o qual vem sendo preenchido pela atuação proeminente do Judiciário, por meio

¹⁴ RESOLUÇÃO TSE n.º 23.610/2019

Art. 9º-C É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral. (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)

[...]

§ 2º O descumprimento do previsto no caput e no § 1º deste artigo configura abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando a cassação do registro ou do mandato, e impõe apuração das responsabilidades nos termos do § 1º do art. 323 do Código Eleitoral, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis quanto à irregularidade da propaganda e à ilicitude do conteúdo. (Incluído pela Resolução n.º 23.732/2024)
CÓDIGO ELEITORAL

Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: (Redação dada pela Lei n.º 14.192, de 2021)

Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.

§1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos. (Incluído pela Lei n.º 14.192, de 2021)

das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento em atribuições validamente conferidas pelo art. 1º e o art. 23, IX, do Código Eleitoral, pelos arts. 57-J e 105 da Lei n.º 9.504/1997 e pelo art. 61 da Lei n.º 9.096/1995.

Sem adentrar o debate acerca do modelo ideal modelo de governança eleitoral (Costa, 2016) para uma nação cuja estabilidade democrática não é perene, como o Brasil, Pinto (2008) defende que a Justiça Eleitoral exerce função típica do Poder Executivo quando se trata da regulamentação do processo eleitoral, lecionando “que a Justiça Eleitoral não se limita ao exercício da função jurisdicional em matéria eleitoral, incumbindo-lhe também a função administrativa em relação ao processo eleitoral em todas as suas fases”. Esclarece, ainda, que a tradição do Direito Eleitoral Brasileiro atribui ao TSE “a competência para expedir instruções com caráter normativo, com o objetivo de viabilizar a aplicação da legislação eleitoral e assegurar a realização das eleições em todos os seus aspectos. Essas instruções são editadas por meio de resoluções”.

Dessa forma, sustenta-se que a Justiça Eleitoral é a entidade que detém a atribuição de regulamentar o processo eleitoral e, mesmo sem um marco regulamentar geral sobre o uso da IA, e, com vistas a mitigar a insegurança jurídica, já implementou regulação destinada a conter o uso abusivo dessas novas ferramentas tecnológicas quando aplicadas ao processo eleitoral, inclusive em razão de que o uso da IA na propaganda eleitoral já ser uma realidade nas campanhas.

Assim, ao largo da omissão do legislador, atua o Judiciário como instituição indispensável à regulação do processo eleitoral e, mais especificamente, à regulamentação da propaganda eleitoral, adentrando, mais recentemente, o tema do uso da IA na propaganda eleitoral.

A título de exemplo, Ferreira (2020), ao tratar do vazio regulamentar na Lei Geral de Proteção de Dados, ensina que segurança jurídica é a “insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro, afiançando (ou não) projetos”.

Redirecionando esses ensinamentos ao vazio regulamentar do marco legal da IA, sustenta-se que o ideal seria que a desejada regulamentação geral da IA já estivesse em vigor, definindo o conceito



e os elementos básicos da inteligência artificial, o modelo de regulação, os graus de riscos, entre outros aspectos. Contudo, tais circunstâncias não retiram da Justiça Eleitoral, no atual modelo de governança eleitoral, a incumbência de regulamentar a propaganda eleitoral, inclusive aquela realizada com o uso da IA.

Em conclusão, assevera-se que a segurança jurídica e a estabilidade de matéria tão sensível exigem que o debate seja amplo e profundo, envolvendo toda a sociedade, o que direciona as discussões ao Poder Legislativo para o estabelecimento de normas gerais, bem como ao Judiciário Eleitoral, que detém o espaço adequado para o detalhamento da disciplina e, inclusive, para o preenchimento de lacunas. Isso porque, embora exista lacuna no que diz respeito a regulamentação da IA, o mesmo não ocorre com a propaganda eleitoral, uma vez que o Legislativo delegou ao Judiciário a regulamentação de todo o processo eleitoral, não havendo que se falar de intromissão indevida entre as funções dos Poderes, na forma prevista no Código Eleitoral, cujo art. 1º determina que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para fiel execução das normas destinadas a assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado.

REFERÊNCIAS

- ACCESS NOW. 2021. *The eu should regulate AI on the basis of rights, not risks*. Tradução – plataforma Google Tradutor: *A UE deve regular a IA com base em direitos e não em riscos*. Disponível em: <https://www.accessnow.org/eu-regulation-ai-risk-based-approach/>.
- ARAÚJO, J.S. EFING, A.C. 2019. O uso dos carros autônomos, seus riscos e perigos jurídicos. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 126, 81-102.
- ARAÚJO, J.S. 2023. *Inteligência artificial: contribuições do parlamento europeu para o PL 21/2020 brasileiro*. In: Assis, Christiane Costa; Borges, Gabriel Augusto Mendes; Oliveira, Márcio Luís de; Ferreira, Raphael Rodrigues, (Org.). *Democracia em tempos digitais: ensaios contemporâneos*. 1º Ed. Belo Horizonte: Conhecimento, vol. 1, 104-106.
- ARAÚJO, J.S. 2021. *Tripartição dos poderes e funções essenciais à Justiça*. Curitiba: Intersaberes.
- BARROSO, L.R.; MELLO, P. P. . 2024. *Inteligência artificial: promessas, riscos e regulação. Algo de novo debaixo do sol*. *Revista Direito e Práxis*, Ahead of print. Rio de Janeiro. Disponível em: DOI - <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/84479>.
- BBC News Brasil. *Inteligência artificial: o que podemos aprender com Matrix e outros filmes de ficção científica*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cp0z3d7g5m7o>.
- BRASIL. 1988. *Constituição Federal*. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. 1965. *Lei n.º 4.737/1965. Código eleitoral*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm
- BRASIL. 1995. *Lei n.º 9.096/1995*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm
- BRASIL. 1997. *Lei n.º 9.504/1997*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

- BRASIL. 2023. *Projeto de lei N.º 2338/2023*. Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%B0%202338%2C%20de%202023&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20uso%20da%20Intelig%C3%Aancia%20Artificial.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20uso%20da%20Intelig%C3%Aancia%20Artificial.,-Local%3A%20Plen%C3%A1rio%20do>.
- BRASIL.2019. *Resolução TSE n.º 23.610/2019*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>.
- BRASIL.2024. *Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - TRE-CE - REI: 0600050-04.2024.6.06.0052*. BARREIRA-CE, Relator: FRANCISCO GLADYSON PONTES, Data de Julgamento: 12/07/2024, Data de Publicação: DJE-243. 18/07/2024.
- BRASIL.2024. *Tribunal Regional Eleitoral do Pará - TRE-PA. 2024. Cartilha da Propaganda Eleitoral - Eleições 2024*. Disponível em: <https://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/propaganda-eleitoral-e-poder-de-policial>.
- BRASIL.2025. *Tribunal Regional Eleitoral do Pará - TRE-PA. Eleições 2024. REnº 060083720. Acórdão nº - MÃE DO RIO-PA*. Relator(a): Des. Miguel Lima Dos Reis Júnior. Julgamento: 27/03/2025 Publicação: 02/04/2025. link: <https://www.tre-pa.jus.br/servicos-judiciais/sesoes-de-julgamento/sesoes-de-julgamento>. e <https://www.youtube.com/watch?v=33xi9x3gEb0>. Acesso em: 28/01/2026).
- BRASIL.2025. *Tribunal Regional Eleitoral do Pará - TRE-PR. Eleições 2024. Rpnº 060028057 Acórdão nº 66664 IRACEMA DO OESTE-RP*. Relator(a): Des. Eleitoral Júlio Jacob Junior. Julgamento: 14/04/2025 Publicação: 24/04/2025. link: <https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3420905&cparams=s>. Acesso em: 28/01/2026).
- BRASIL.2024. *Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina – TRE-SC. 2024. Cartilha da Propaganda Eleitoral - 2024*, 35. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/eleicoes/eleicoes-municipais-2024>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. 2012. *Propaganda político-eleitoral*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/propaganda-politico-eleitoral>

BRASIL.2025. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições 2024. Ac. de 23/10/2025 no AgR-AREspE n. 060005966, rel. Min. André Mendonça.)

BRASIL.2025. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições 2024. (Ac. de 25/9/2025 no AgR-REspEl n. 060020864, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira.)

BRASIL.2025. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições 2024. (Ac. de 25/9/2025 no AgR-REspEl n. 060020864, rel. Min. Antonio Carlos Ferreira.)

BRASIL.2025. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eleições 2024. (Ac. de 25/9/2025 no AgR-AREspE n. 060013659, rel. Min. André Mendonça.)

BRIGIDA, E. S. S. Coordenadores: PINTO, R. A.; NOGUEIRA, J. Inteligência artificial nos tribunais: a (im)possibilidade do uso de máquinas no processo de tomada de decisão. *Inteligência Artificial e Desafios Jurídicos: Limites Éticos e Legais*. São Paulo: Almedina., 2023. *E-book*. 213. ISBN 9786556279268. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279268/> .

COMISSÃO EUROPEIA. *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de Inteligência Artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da União.* 2021. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>].

COMISSÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho.* 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689#page=44.71.

CONSELHO EUROPEU. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. 2024. *Regulamento Inteligência Artificial.* Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/artificial-intelligence/>.

COSTA, R. A. As Funções da Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte, ano 8, n. 15. 136. 2016. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Artigo-RBDE-15.pdf> .

- DATA SCIENCE ACADEMY.** *Guia completo sobre inteligência artificial generativa.*, 2024. Disponível em: <https://blog.dsacademy.com.br/guia-completo-sobre-inteligencia-artificial-generativa/>.
- FERRARI, I.** 2019. *Accountability de Algoritmos: a falácia do acesso ao código e caminhos para uma explicabilidade efetiva.* Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2019/03/Isabela-Ferrari.pdf>.
- FERREIRA, D. REIS, L. E.** 2020. O “Vazio Regulamentar” do art. 53 e seus Impactos na (In)Efetividade da LGPD. In: Augusto Neves Dal Pozzo; Ricardo Marcondes Martins. 1ª Ed. São Paulo. *Revista dos Tribunais*. vol. 1, p. 675-694. Disponível em: <https://www.lucianoeliasreis.com.br/o-vazio-regulamentar-do-art-53-e-seus-impactos-na-inefetividade-da-lgpd/>.
- FORBES.** 2022. *Tudo o que você precisa saber sobre o ChatGPT da OpenAI.* Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-tech/2022/12/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-chatgpt-da-openai>.
- FRANZIN, L. LIMA, T. OLIVEIRA, C.G..** 2024. *Deep fake e propaganda eleitoral 2024.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-protecao-de-dados/412968/deep-fake-e-propaganda-eleitoral-2024>.
- FREITAS, J. FREITAS, T. B.** 2020. *Capítulo 2 - Conceito de inteligência artificial.* Direito e Inteligência Artificial: Em Defesa Do Humano. Belo Horizonte: Fórum. 27-30. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4091/E4268/27905>.
- INTERNACIONAL BUSINESS MACHINES CORPORATION – IBM.** 2024. *O que é Inteligência Artificial.* Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/topics/artificial-intelligence>.
- JOHN R.M.** 1980. *Brains, and programs.* The Behavioral and Brain Sciences. Vol. 3, p. 417-457. Disponível em: <https://home.csulb.edu/~cwallis/382/readings/482/searle.minds.brains.programs.bbs.1980.pdf>
- LEME, A.; SPINELLI, E.** 2024. *O novo sempre vem? Literacia generativa e inteligência artificial na campanha da Volkswagen com Elis.* Organicom, São Paulo. Vol. 21, n. 44, 105. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/>

article/view/221320. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2024.221320

LIMA, I. , PINHEIRO, Carlos, A. M., SANTOS, Flávia A. O. 2014. *Inteligência Artificial*. Rio de Janeiro. GEN LTC. *E-book*. 03. ISBN 9788595152724. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152724/>.

KAUFMAN, D. 2018. *A inteligência artificial irá suplantar a inteligência humana?*. Barueri, Estação das Letras e Cores.

PINTO, E. R. G. C. 2008. *O poder normativo da justiça eleitoral*. Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará – UFC. 109-110. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12546/1/2008_dis_ergcpinto.pdf.

REVISTA VEJA. 2024. *A decisão do Conar sobre comercial que reviveu Elis Regina*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/o-som-e-a-furia/a-decisao-do-conar-sobre-comercial-que-reviveu-elis-regina>

TELFORD, T. 2019. *Apple Card algorithm sparks gender bias allegations against Goldman Sachs*. Washington Post, Washington. Tradução – plataforma Google Tradutor: “Algoritmo do Apple Card gera alegações de preconceito de gênero contra o Goldman Sachs”. Disponível em: [\[https://www.washingtonpost.com/business/2019/11/11/apple-card-algorithm-sparks-gender-bias-allegations-against-goldman-sachs/\]](https://www.washingtonpost.com/business/2019/11/11/apple-card-algorithm-sparks-gender-bias-allegations-against-goldman-sachs/)

SANTOS, J. L. TITO, K.C. SILVA, T. M.. 2025. A falta de regulamentação da inteligência artificial no Brasil desafios enfrentados pela justiça eleitoral. *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 – vol.14, n.1. Disponível em: <https://paranaeleitoral.tre-pr.jus.br/index.php/ParanaEleitoral/issue/archive>

TURING, A. M. 1950. *Computing Machinery and Intelligence*. Mind, New Series. Oxford, Reino Unido. 433-460). Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2251299?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents



VARGAS, A. G. 2023. A adoção de uma abordagem baseada em riscos para regulação da inteligência artificial. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*. vol. 21. ano 6. São Paulo. Ed. RT. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql& marg=DTR-2023-10402>.

VELLOSO, C. M. e AGRA, W. M.. 2020. *Direito Eleitoral: Propaganda Eleitoral*. Rio de Janeiro. Editora Saraiva, 06. Disponível em: *E-book*. ISBN 9786555593235 - <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555593235/>.

Instituições eficazes e parcerias multissetoriais: o papel da justiça eleitoral na consolidação da democracia

José Almir da Luz Junior ¹

Paulo Henrique Montini dos Santos Ribeiro ²

RESUMO

Este artigo analisa o papel da Justiça Eleitoral brasileira na consolidação democrática, sob a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 e 17 da Agenda 2030. O objetivo é demonstrar como as instituições eleitorais contribuem para o fortalecimento da democracia através de práticas transparentes e parcerias multissetoriais. Utilizando análise documental de tratados internacionais, legislação eleitoral e documentos oficiais da ONU, examina-se a estrutura da Justiça Eleitoral, suas competências e os desafios contemporâneos. O estudo revela que a Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental na garantia de eleições livres e justas, combatendo a corrupção e promovendo a inclusão política. Conclui-se que o fortalecimento institucional e as parcerias estratégicas são essenciais para alcançar as metas estabelecidas pela Agenda 2030 e consolidar a democracia brasileira.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Democracia; Instituições Eficazes; Parcerias Multissetoriais.

ABSTRACT

This article analyzes the role of Brazilian Electoral Justice in democratic consolidation from the perspective of Sustainable Development Goals (SDGs) 16 and 17 of the 2030 Agenda. The objective is to demonstrate how electoral institutions contribute to strengthening democracy through transparent practices and multisectoral partnerships. Using documentary analysis of international treaties, electoral legislation, and official UN documents, it examines the structure of Electoral Justice, its competencies,

¹ Universidade Positivo - Bacharel em Relação, Centro Universitário OPET – discente do décimo período de Direito, Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da UFRJ. GPDI UFRJ, Membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional Ambiental. Lepadia UFRJ, e-mail: luzzzjunior@gmail.com, currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5824001558491880>.

² Bacharel em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (2008) e Licenciado em Ciências Sociais, com ênfase em Sociologia pela Universidade Federal de Campina Grande (2013). Mestre em sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (2011). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Estatística Aplicada e Computacional do Departamento de Estatística da UEPB, trabalhando na área de Segurança Pública, e membro do grupo SOCIATOS (Sociabilidades e Conflitos Contemporâneos). Atua principalmente nos seguintes temas: Métodos e Técnicas de pesquisa, Sociologia Militar e Controle social na Segurança Pública. Atualmente é Professor Substituto da Universidade Estadual da Paraíba. email:phmontini@gmail.com, Lattes: 2514863287689311

and contemporary challenges faced. The study reveals that Electoral Justice plays a fundamental role in guaranteeing free and fair elections, combating corruption, and promoting political inclusion. It concludes that institutional strengthening and strategic partnerships are essential to achieve the goals established by the 2030 Agenda and consolidate Brazilian democracy.

Keywords: Electoral Justice; Sustainable Development Goals; Democracy; Effective Institutions; Multisectoral Partnerships.

Introdução

A democracia brasileira, construída após décadas de regime autoritário, tem nas eleições periódicas, livres e justas um de seus pilares fundamentais. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil vem aperfeiçoando seus mecanismos democráticos, com destaque para o papel exercido pela Justiça Eleitoral na garantia da legitimidade do processo eleitoral e no fortalecimento das instituições democráticas. Nesse contexto, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que visam transformar o mundo através de ações coordenadas entre países, instituições e sociedade civil.¹ Entre esses objetivos, destacam-se o ODS 16, que trata da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, do acesso à justiça e da construção de instituições eficazes, e o ODS 17, que aborda as parcerias e meios de implementação necessários para alcançar todos os objetivos propostos.

A relação entre democracia e desenvolvimento sustentável torna-se evidente quando compreendemos que instituições sólidas e parcerias efetivas são essenciais para a estabilidade política, o crescimento econômico e a justiça social. A Justiça Eleitoral brasileira, nesse sentido, emerge como instituição fundamental para a concretização desses objetivos, atuando não apenas na organização e fiscalização das eleições, mas também na promoção da educação política e no combate às práticas que ameaçam a integridade do processo democrático.

Este artigo tem como objetivo analisar o papel da Justiça Eleitoral na consolidação da democracia brasileira, demonstrando

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.



sua contribuição para o alcance dos ODS 16 e 17. Busca-se evidenciar como a atuação dessa instituição, através de práticas transparentes e parcerias multissetoriais, fortalece o Estado Democrático de Direito e colabora para a construção de uma sociedade mais justa e participativa.

Para tanto, o estudo está estruturado em três partes principais: após esta introdução, o desenvolvimento aborda a estrutura e o funcionamento da Justiça Eleitoral, sua relação com os ODS e os desafios contemporâneos enfrentados; por fim, a conclusão sintetiza as principais contribuições e apresenta perspectivas para o fortalecimento democrático até 2030.

DESENVOLVIMENTO

A Justiça Eleitoral como instituição democrática

A Justiça Eleitoral brasileira representa uma das mais importantes inovações institucionais do país, sendo responsável por organizar, executar e fiscalizar todo o processo eleitoral nacional. Criada em 1932 através do Código Eleitoral ², sua estrutura atual está prevista na Constituição Federal de 1988 e compreende o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os juízes eleitorais e as juntas eleitorais. ³

O TSE, órgão máximo da Justiça Eleitoral, possui competências administrativas e jurisdicionais que garantem a uniformidade e legitimidade do processo eleitoral em todo território nacional. Entre suas principais atribuições estão a expedição de instruções normativas, o julgamento de recursos eleitorais e a diplomação dos eleitos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

Os TREs, presentes em cada estado e no Distrito Federal, coordenam as eleições em suas respectivas jurisdições, enquanto os juízes eleitorais atuam nas zonas eleitorais, representando a capilaridade do sistema.

² BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Governo Provisório, 1932.

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 118-121. Brasília: Senado Federal, 1988

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas. Meta 16.6. Nova York: ONU, 2015.

Esta estrutura organizacional dialoga diretamente com as metas do ODS 16, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de "instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis"⁴. A Justiça Eleitoral brasileira tem demonstrado sua eficácia por meio da realização de eleições periódicas sem interrupções desde a redemocratização, processando milhões de votos em poucas horas e garantindo a alternância pacífica de poder.

A transparência institucional manifesta-se por meio de diversos mecanismos, como a publicidade de todas as decisões judiciais, a transmissão ao vivo das sessões de julgamento e o acesso público aos dados eleitorais. O sistema de prestação de contas eleitorais, regulamentado pela Lei nº 9.504/1997⁵, exemplifica o compromisso com a transparência ao exigir que candidatos e partidos divulguem suas receitas e despesas, permitindo o controle social sobre o financiamento das campanhas.

Além disso, a Justiça Eleitoral atua ativamente no combate à corrupção eleitoral e ao abuso de poder econômico e político. A Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades)⁶, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), estabelece hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, contribuindo diretamente para a meta 16.5 dos ODS, que busca "reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas".

A promoção do acesso à justiça, outra meta fundamental do ODS 16, é garantida por meio da gratuidade dos serviços eleitorais, da simplificação dos procedimentos de alistamento e votação e da presença de zonas eleitorais em todos os municípios brasileiros. O desenvolvimento de tecnologias assistivas nas urnas eletrônicas, como o sistema braile e os recursos de áudio, demonstra o compromisso com a inclusão e a garantia de que todos os cidadãos possam exercer seus direitos políticos⁷.

Parcerias e cooperação institucional

⁵ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE nº 23.669/2021. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral. Brasília: TSE, 2021.



A efetividade da Justiça Eleitoral brasileira não decorre apenas de sua estrutura organizacional, mas, fundamentalmente, de sua capacidade de estabelecer parcerias estratégicas com diferentes setores da sociedade. Essa característica alinha-se perfeitamente com o ODS 17, que reconhece as parcerias como elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável e a implementação dos demais objetivos globais. No âmbito nacional, a cooperação entre a Justiça Eleitoral e outras instituições do sistema de justiça constitui exemplo notável de parceria multissetorial. O Ministério Público Eleitoral, que atua como fiscal da lei no processo eleitoral, trabalha em estreita colaboração com os tribunais eleitorais para garantir a lisura das eleições e combater crimes eleitorais⁸. Essa parceria institucional fortalece-se por meio de acordos de cooperação técnica que permitem o compartilhamento de informações e recursos, otimizando a fiscalização e o controle social sobre o processo democrático.

As forças de segurança pública desempenham papel crucial durante o período eleitoral, atuando em parceria com a Justiça Eleitoral para garantir a ordem e a segurança nos locais de votação. O Plano de Segurança Eleitoral, coordenado conjuntamente pelo TSE, Ministério da Justiça e Segurança Pública e as secretarias estaduais de segurança, exemplifica como a cooperação interinstitucional pode produzir resultados efetivos na proteção do processo democrático⁹.

A dimensão internacional das parcerias da Justiça Eleitoral manifesta-se através da cooperação com organismos multilaterais e tribunais eleitorais de outros países. A participação de observadores internacionais da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Interamericana de Organismos Eleitorais (UNIORE) nas eleições brasileiras demonstra o compromisso com a transparência e o aprendizado mútuo¹⁰. Essas missões de observação não apenas validam a integridade do processo eleitoral brasileiro, mas também permitem o intercâmbio de boas práticas e experiências que contribuem para o aperfeiçoamento contínuo do sistema.

⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Art. 72-80. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Portaria TSE nº 378/2022. Institui o Plano Integrado de Segurança Eleitoral. Brasília: TSE, 2022.

¹⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório da Missão de Observação Eleitoral - Brasil 2022. Washington: OEA, 2022.

No campo tecnológico, as parcerias estabelecidas pela Justiça Eleitoral têm sido fundamentais para a modernização e a segurança do processo eleitoral. A colaboração com universidades e institutos de pesquisa permitiu o desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo do sistema de votação eletrônica, reconhecido internacionalmente por sua eficiência e segurança. O Teste Público de Segurança (TPS), realizado periodicamente com a participação de especialistas em segurança da informação de diversas instituições, exemplifica como a abertura ao escrutínio técnico fortalece a confiança no sistema¹¹.

A parceria com a sociedade civil organizada materializa-se através de diversos programas e iniciativas. O Programa de Mesários Voluntários mobiliza milhares de cidadãos que contribuem diretamente para a realização das eleições, enquanto as parcerias com organizações da sociedade civil permitem a realização de campanhas de educação política e combate à desinformação. O projeto "Parceiros da Democracia", que envolve instituições públicas e privadas na promoção da participação política consciente, demonstra como a cooperação multissetorial pode ampliar o alcance das ações institucionais¹².

A cooperação com o setor privado, especialmente com empresas de tecnologia e comunicação, tem sido essencial para enfrentar os desafios contemporâneos do processo eleitoral. Acordos firmados com plataformas digitais para o combate à desinformação e a promoção de conteúdo verificado sobre as eleições exemplificam como parcerias público-privadas podem contribuir para a integridade do debate democrático¹³.

Desafios e perspectivas

A consolidação democrática brasileira enfrenta desafios significativos no século XXI, exigindo da Justiça Eleitoral capacidade constante de adaptação e inovação. O ambiente digital transformou radicalmente a forma como os cidadãos se informam e participam

¹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE nº 23.673/2021. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. Brasília: TSE, 2021.

¹² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Programa Parceiros da Democracia: Manual de Orientações. Brasília: TSE, 2023.

¹³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Programa de Enfrentamento à Desinformação. Brasília: TSE, 2022.



do debate político, criando oportunidades e ameaças que demandam respostas institucionais efetivas.

A desinformação digital emerge como um dos principais desafios contemporâneos ao processo democrático. A disseminação massiva de notícias falsas por meio de redes sociais e aplicativos de mensagens pode influenciar o comportamento eleitoral e minar a confiança nas instituições democráticas. Em resposta, a Justiça Eleitoral desenvolveu o Programa de Enfrentamento à Desinformação, que combina ações educativas, parcerias com plataformas digitais e medidas judiciais para combater a propagação de informações falsas¹⁴.

A crescente polarização política e os discursos que questionam a legitimidade do sistema eleitoral representam outro desafio significativo. Ataques infundados às urnas eletrônicas e ao processo de votação exigem da Justiça Eleitoral esforços redobrados de transparência e comunicação com a sociedade. A realização de testes públicos de segurança, a participação das Forças Armadas na fiscalização do processo eleitoral e a ampla divulgação de informações técnicas sobre o funcionamento do sistema são medidas que buscam fortalecer a confiança pública¹⁵.

A questão da representatividade política de grupos historicamente marginalizados permanece como desafio estrutural da democracia brasileira. Apesar dos avanços legislativos, como as cotas de gênero nas candidaturas e a destinação de recursos do fundo partidário para candidaturas de mulheres e de pessoas negras, a sub-representação desses grupos nos espaços de poder ainda é significativa¹⁶. A Justiça Eleitoral tem atuado através de campanhas de incentivo à participação política e da fiscalização rigorosa do cumprimento das normas de inclusão.

A necessidade de modernização tecnológica constante impõe desafios orçamentários e técnicos à Justiça Eleitoral. O desenvolvimento de novas funcionalidades nas urnas eletrônicas, a

¹⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano Estratégico de Enfrentamento à Desinformação 2022-2026. Brasília: TSE, 2022.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 14.488, de 29 de novembro de 2022. Altera a legislação eleitoral para permitir a participação das Forças Armadas no processo de fiscalização. Brasília: Congresso Nacional, 2022.

¹⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE nº 23.607/2019. Dispõe sobre a destinação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Brasília: TSE, 2019.

¹⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plano de Modernização Tecnológica 2023-2027. Brasília: TSE, 2023.

implementação de sistemas de identificação biométrica e a criação de plataformas digitais para serviços eleitorais demandam investimentos significativos e expertise técnica especializada. A parceria com universidades e centros de pesquisa tem sido fundamental para superar essas limitações¹⁷.

O combate ao abuso de poder econômico nas eleições permanece como desafio persistente, especialmente considerando as novas formas de financiamento e propaganda eleitoral no ambiente digital. A fiscalização do impulsionamento de conteúdo em redes sociais, o controle sobre o uso de dados pessoais para fins eleitorais e o monitoramento de práticas de marketing digital exigem constante atualização normativa e capacitação técnica¹⁸.

Para o horizonte de 2030, alinhado aos objetivos da Agenda Global, a Justiça Eleitoral brasileira precisa continuar investindo em inovação institucional e fortalecimento de parcerias. O desenvolvimento de tecnologias de votação ainda mais seguras e acessíveis, como o projeto-piloto de votação remota para brasileiros no exterior, demonstra o compromisso com a evolução contínua do sistema¹⁹.

A educação política permanece como prioridade estratégica, especialmente direcionada aos jovens eleitores. Programas como o "Eleitor do Futuro" e parcerias com instituições de ensino para a promoção da cidadania ativa são fundamentais para formar gerações comprometidas com os valores democráticos. A utilização de novas linguagens e plataformas de comunicação, incluindo podcasts, vídeos educativos e jogos interativos, busca alcançar públicos diversos e promover o engajamento cívico²⁰.

O fortalecimento da cooperação internacional e o compartilhamento de experiências com outras democracias constituem

¹⁸ BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis sobre partidos políticos e eleições. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

¹⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Projeto-Piloto de Votação Online para Brasileiros no Exterior. Brasília: TSE, 2023.

²⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Programa Eleitor do Futuro: Relatório de Atividades 2022. Brasília: TSE, 2023.

²¹ INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS. Brazil Electoral Technology: A Model for Latin America. Washington: IFES, 2022



perspectivas importantes para o aperfeiçoamento institucional. A participação em fóruns internacionais sobre integridade eleitoral e a exportação de tecnologia eleitoral brasileira para outros países demonstram o potencial de contribuição do Brasil para o fortalecimento democrático global²¹.

Conclusão

O presente estudo demonstrou que a Justiça Eleitoral brasileira desempenha papel fundamental na consolidação democrática do país, atuando como instituição garantidora da integridade do processo eleitoral e promotora da participação política cidadã. A análise evidenciou como sua estrutura organizacional e suas práticas institucionais alinham-se diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 16 e 17 da Agenda 2030, contribuindo para a construção de instituições eficazes e para o estabelecimento de parcerias multissetoriais estratégicas.

A trajetória da Justiça Eleitoral, desde sua criação em 1932 até os dias atuais, revela um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, marcado pela capacidade de adaptação aos desafios de cada época. A implementação bem-sucedida do sistema de votação eletrônico, reconhecido internacionalmente por sua eficiência e segurança, exemplifica como a inovação tecnológica pode fortalecer a democracia quando aliada a mecanismos robustos de transparência e controle social.

As parcerias estabelecidas pela Justiça Eleitoral com diferentes setores da sociedade demonstraram-se essenciais para o cumprimento de sua missão institucional. A cooperação com o Ministério Público, forças de segurança, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e organismos internacionais criou uma rede de proteção ao processo democrático que transcende as capacidades de qualquer instituição isolada. Essa abordagem colaborativa não apenas fortalece a legitimidade do sistema eleitoral, mas também promove o engajamento cívico e a corresponsabilidade social pela democracia.

Os desafios contemporâneos identificados - desinformação digital, discursos antidemocráticos, sub-representação de grupos minoritários e necessidade de modernização tecnológica constante

- exigem respostas institucionais criativas e coordenadas. A Justiça Eleitoral tem demonstrado capacidade de enfrentar essas questões por meio de programas específicos, atualização normativa e investimento em educação política, mas o sucesso dessas iniciativas depende da manutenção e ampliação das parcerias multissetoriais.

Para alcançar as metas estabelecidas pela Agenda 2030, recomenda-se o fortalecimento contínuo das seguintes áreas: expansão dos programas de educação política, especialmente direcionados aos jovens e comunidades vulneráveis; intensificação do combate à desinformação através de parcerias tecnológicas e iniciativas educativas; aprimoramento dos mecanismos de inclusão política para garantir representatividade efetiva de todos os grupos sociais; e manutenção do investimento em inovação tecnológica com foco em segurança e acessibilidade.

A experiência brasileira com a Justiça Eleitoral oferece lições valiosas para outras democracias, demonstrando que instituições eleitorais fortes e independentes são essenciais para a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável. O compromisso com a transparência, a abertura ao escrutínio público e a busca constante por aperfeiçoamento constituem elementos fundamentais para a construção e manutenção da confiança cidadã no processo democrático.

Em última análise, este estudo confirma que a consolidação democrática não é um processo linear ou definitivo, mas uma construção permanente que exige vigilância, participação e compromisso de toda a sociedade. A Justiça Eleitoral brasileira, por meio de suas práticas institucionais e parcerias estratégicas, contribui significativamente para esse processo, alinhando-se aos objetivos globais de desenvolvimento sustentável e fortalecendo as bases do Estado Democrático de Direito. O caminho até 2030 demandará esforços contínuos, mas as bases institucionais sólidas e a cultura de cooperação estabelecidas oferecem perspectivas promissoras para o futuro da democracia brasileira.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. 1932. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Governo Provisório.
- BRASIL. 1990. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 1993. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 2010. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 1997. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 2017. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. 2022. Lei nº 14.488, de 29 de novembro de 2022. Altera a legislação eleitoral para permitir a participação das Forças Armadas no processo de fiscalização e auditoria das etapas do processo eleitoral. Brasília: Congresso Nacional.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS. 2022. Brazil Electoral Technology: A Model for Latin America. Washington: IFES.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2015. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2015. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2015. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2001. Carta Democrática Interamericana. Lima: OEA.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2022. Relatório da Missão de Observação Eleitoral - Brasil 2022. Washington: OEA.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2023. Plano de Modernização Tecnológica 2023-2027. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2022. Plano Estratégico de Enfrentamento à Desinformação 2022-2026. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2022. Portaria TSE nº 378/2022. Institui o Plano Integrado de Segurança para as Eleições. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2022. Programa de Enfrentamento à Desinformação com foco nas Eleições. Brasília: TSE

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2023. Programa Eleitor do Futuro: Relatório de Atividades 2022. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2023. Programa Parceiros da Democracia: Manual de Orientações. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2023. Projeto-Piloto de Votação Online para Brasileiros no Exterior. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2019. Resolução TSE nº 23.607/2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: TSE.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2021. Resolução TSE nº 23.669/2021. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022. Brasília: TSE



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2021. Resolução TSE nº 23.673/2021. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação. Brasília: TSE.

UNIÃO INTERAMERICANA DE ORGANISMOS ELEITORAIS. 2019 Declaração de Princípios sobre Observação Eleitoral Internacional. Quito: UNIORE.

Integridade do sufrágio em ecossistemas digitais: avaliação do PPED como ação de Estado

Marcelo Simões Damasceno ¹

Moisés Stefano Barel ²

Patrícia Garcia Costa ³

RESUMO

O artigo analisa a desinformação eleitoral no Brasil, a partir de pesquisa documental e revisão de literatura que sustentam o enquadramento teórico. O percurso inclui a reconstrução histórico-conceitual da opinião pública, a delimitação rigorosa do conceito de desinformação no ecossistema digital e a análise do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação do Tribunal Superior Eleitoral (PPED): seus eixos, instrumentos — em especial o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE) e o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADDE) — e os resultados observados no pleito municipal de 2024. As conclusões preliminares valorizam a inovação institucional do programa, sem perder o vínculo com práticas clássicas de legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência; apontam, ainda, para a consolidação do PPED como política de Estado, a adoção de métricas públicas, a regionalização das ações e a ampliação de parcerias sociais.

Palavras-chave: Desinformação; PPED/TSE; eleições 2024; opinião pública; mídias sociais.

¹ Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), Especialista em Ciência Política Contemporânea pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e em Poder Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento de São Paulo; pós-graduado em Marketing pela Anhanguera. Bacharel em Jornalismo pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Integrante dos grupos de pesquisa HumanizaCom, Semio Humanitas e NUPE, e-mail: omarcelodamascen@gmail.com, <http://lattes.cnpq.br/1496730457748674>, <https://orcid.org/0000-0001-9844-5216>.

² Doutor em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Bacharel em Jornalismo pela Universidade Metodista de Piracicaba/SP (Unimep). Bacharel em História, Ciência Política e Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Professor universitário em cursos de graduação e pós-graduação Lato-Sensu na cidade de São Paulo, nas modalidades de ensino presencial e à distância. E-mail: moisesbarel@yahoo.com.br, <http://lattes.cnpq.br/3261366571316750>.

³ Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Professora do ensino superior e ensino fundamental II. Foi professora substituta na Universidade Federal de Alfenas (Unifal, 2023-2024) e lecionou na Faculdade Paulista de Comunicação (FPAC, 2019-2023) e na Faculdade do Povo (2011-2016). Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Comunicação, Cidade e Memória (Universidade Federal de Juiz de Fora UFJF). E-mail: patriciagarcia_30@hotmail.com, <http://lattes.cnpq.br/7137749689544260>.⁴ Faculdade EFAN, Natalândia, Minas Gerais, Brasil. Mestre em Agronegócios pela Universidade de Brasília (UnB). javas1989@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-6909-6088>



ABSTRACT

The article analyzes electoral disinformation in Brazil, based on documentary research and a literature review that support its theoretical framework. The study includes a historical-conceptual reconstruction of public opinion, a rigorous delimitation of the concept of disinformation in the digital ecosystem, and an analysis of the Permanent Program to Combat Disinformation of the Superior Electoral Court (PPED): its axes, instruments - particularly the Integrated Center to Combat Disinformation and Defend Democracy (CIEDDE) and the Electoral Disinformation Alert System (SIADE) - and the results observed in the 2024 municipal elections. The preliminary conclusions highlight the program's institutional innovation while maintaining its grounding in classical principles of legality, transparency, impersonality, and efficiency; they also point to the consolidation of the PPED as a state policy, the adoption of public metrics, the regionalization of actions, and the expansion of social partnerships.

Keywords: Disinformation; PPED/TSE; 2024 elections; public opinion; social media.

Introdução

O estudo investiga a desinformação eleitoral no Brasil sob uma perspectiva que combina o resgate de tradições conceituais da opinião pública com a análise de arranjos institucionais contemporâneos. Metodologicamente, adota-se a pesquisa documental; com ênfase em normas, relatórios oficiais e registros institucionais; e a revisão da literatura; mobilizando autores clássicos e atuais dos estudos de comunicação, opinião pública, desinformação, esfera pública, entre outros. A opção por estes métodos, em sintonia com a prática acadêmica consolidada, busca conjugar rigor na delimitação teórica e prudência na interpretação dos dados, preservando o nexo entre legalidade, transparência e eficiência administrativa.

O percurso do texto inicia-se com a reconstrução histórica e teórica do conceito de opinião pública, situando-o desde as formas clássicas de deliberação até sua reconfiguração na ecologia midiática digital. Relembrem-se categorias analíticas que, embora formuladas em contextos anteriores, permanecem úteis para decifrar a atual circulação de sentidos. Em seguida, conceitua-se a desinformação no ambiente digital, distinguindo-a de noções imprecisas como “notícia falsa” e realçando seus elementos estruturais: intencionalidade, aparência de verossimilhança jornalística e objetivo de produzir dano político ao ciclo das eleições municipais de 2024.

A parte analítica concentra-se no Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED) do Tribunal Superior Eleitoral, detalhando sua gênese normativa, eixos de atuação (organização interna, alfabetização midiática, contenção, checagem, aperfeiçoamento jurídico e tecnologia), sua rede de parcerias e ferramentas como o CIEDDE e o SIADE.

Por fim, o texto sustenta que a salvaguarda da integridade eleitoral requer inovação calibrada por práticas consolidadas da administração pública: padronização procedimental, registros auditáveis, publicidade ativa de dados e formação cidadã permanente.

Opinião pública ou modelagem do pensamento social?

A máxima atribuída a Winston Churchill, “não existe opinião pública, existe opinião publicada”, é problematizada por não captar a complexidade do fenômeno, cuja compreensão exige reflexão histórica e institucional (Churchill, s/d). Na Grécia clássica (séc. V a.C.), a deliberação na Ágora, restrita a homens livres proprietários, configurava um modo seletivo de formação da opinião de interesse popular (Habermas, 2003; Cervi, 2012; Dunn, 2016; Mossé, 2022). Em Roma, o *consensus populi* era mediado por Fórum e Senado, assumindo feição jurídico-política. Na Idade Média, sob o hibridismo entre Estado e Igreja, decisões papais e monárquicas eram tomadas como *vox populi, vox Dei* (Becker, 2020).

Assim, a opinião pública não se reduz à publicação, mas decorre de arranjos sociopolíticos que estruturam sua produção e autoridade, intensificados, desde o fim do século XIX, pela centralidade da imprensa.

Em continuidade ao panorama histórico, Ferreira (2015) aponta que, até o século XIX, quando os meios de comunicação eram incipientes ou inacessíveis, a chamada “opinião pública” funcionava como mecanismo de legitimação de interesses burgueses, circunscritos ao próprio estrato social. Nessa linha, Ortega y Gasset (2007) problematiza a pertinência do termo, dado o alijamento da maioria do processo deliberativo. Já no século XX, inicia-se um esforço sistemático de conceituação no campo da Comunicação: Walter Lippmann, em *Public Opinion* (2008), evidencia e populariza o papel estruturante dos meios de comunicação na conformação das percepções coletivas.

A transitoriedade da produção jornalística impõe síntese, por vezes simplificadora, para fixar conteúdos na memória coletiva, sobretudo diante de um público disperso, com escolarização heterogênea e nem sempre plenamente cômico do exercício da cidadania (Tarde, 2005; Farias, 2019). Nas décadas de 1920 e 1930, a noção de opinião pública, permeada por estereótipos e imagens mentais que, segundo Lippmann (2008), não encontravam rejeição popular quando veiculadas pela mídia, coexistiu com o amadurecimento democrático em diversos países, excetuados os regimes totalitários. Esse cenário impulsionou investigações sobre os efeitos da imprensa na formação do entendimento popular, inauguradas por Harold Lasswell (1914-1919) no pós-Primeira Guerra Mundial.

Harold Lasswell formulou a “teoria da agulha hipodérmica”, segundo a qual as mensagens midiáticas atuam diretamente sobre um público passivo, pouco propenso ao questionamento. Em contraponto, Paul Lazarsfeld introduziu a noção de “exposição seletiva” e demonstrou empiricamente, em *The People’s Choice* (1944), que a persuasão opera por um fluxo de comunicação em dois estágios, mediado por líderes de opinião. Esses mediadores, dotados de maior acesso à informação, conhecimento especializado e credibilidade, filtram e reinterpretam conteúdos antes de difundirlos, o que implica efeitos limitados da mídia sobre as decisões individuais (Wolf, 2005).

Lazarsfeld (1944) denomina “fluxo de comunicação em dois estágios” o processo pelo qual líderes de opinião recebem, decodificam e ressignificam mensagens midiáticas antes de difundir-las, o que sustenta a Teoria dos Efeitos Limitados. Pela proximidade e interação contínua, essas lideranças locais influenciam mais eficazmente grupos próximos do que a mídia massiva, distanciada no tempo e no espaço. Nas décadas de 1950 e 1960, a conceituação científica de “opinião pública” permaneceu, em grande medida, inalterada e ainda pautada por agendas de poucos; contudo, nos regimes democráticos ocidentais, ampliaram-se a liberdade de expressão e os meios de comunicação (especialmente a televisão), que gradualmente passaram a incluir a voz de “pessoas comuns” no debate público.

Até o início da década de 1970, persistiam dúvidas sobre a capacidade efetiva dos meios de comunicação de moldar o entendimento público. Para testá-la, McCombs (2009) realizou um estudo

empírico na eleição presidencial norte-americana de 1968, partindo da hipótese de que o público atribui maior relevância aos temas destacados pela imprensa. Os resultados confirmaram a premissa e fundamentaram a Teoria do Agendamento: a mídia não determina diretamente o que pensar, mas orienta sobre o que pensar, elevando certos assuntos à centralidade do debate. Assim, questões noticiadas recebem atenção desproporcional em comparação a eventos ausentes do noticiário (McCombs, 2009).

Em síntese, a Teoria do Agendamento ressalta o papel orientador da mídia sobre a agenda pública, frequentemente subordinado a interesses editoriais que produzem silenciamentos e estereótipos (Maffesoli, 2010; Lippmann, 2008). Complementarmente, a Teoria da Espiral do Silêncio (Noelle-Neumann, 2017) explica a autocensura de indivíduos que percebem sustentar opiniões dissidentes, por temor de ridicularização e isolamento, reforçando assimetrias no espaço público.

Até meados da década de 1990, pouco se alterou na compreensão do papel central da mídia – impressa e audiovisual – na formação e orientação das ideias populares. À luz de Bourdieu (1972) e Champagne (1996), “opinião pública” seria menos um dado social autônomo e mais uma imposição ideológica dos grupos dominantes, fabricada como “colcha de retalhos” de opiniões individuais para servir a interesses privados, empresariais ou governamentais. Em termos operacionais, até o fim do século XX podia ser definida como um juízo social majoritariamente aceito, de intensidade variável e moldado por atores que buscam preservar um padrão coletivo favorável a si. Tal concepção, contudo, marginaliza minorias e carece de visibilidade estatal e midiática, um quadro posteriormente tensionado pela difusão da internet.

Tecido social do século XXI

A expressão que intitula este item tem sido empregada, contemporaneamente, nos campos da Comunicação, Ciência Política, Sociologia e História para designar relações coletivas concernentes à vida pública, em âmbitos municipal, regional, nacional e internacional (Gohn, 2019; Nobre, 2022). Ela remete à existência de laços de pertencimento – como nacionalidade, faixa etária, gênero,

religião e, sobretudo, raça – que, por si só, já abrangem a totalidade da população mundial.

Conforme Maffesoli (2011), o povo é tributário da política, enquanto atividade social, e dos políticos, enquanto agentes de representação. Terra e Sousa (2019) assinalam que, na contemporaneidade, a esfera pública adquire estatuto de liberdade e pluralidade de vozes, fruto da consolidação democrática. Em decorrência, a opinião coletiva amplia suas possibilidades de circulação, dada a influência das redes sociais no cotidiano. Ademais, “atores sociais, individuais ou grupais, podem publicizar seus entendimentos e demandas sem a necessidade de mediação das organizações midiáticas tradicionais” (Barichello, 2018, p. 103); e, à medida que publicações recebem curtidas, compartilhamentos e comentários, acumulam credibilidade e expandem conexões sociais.

Susana Borges (2014) sustenta que a concepção contemporânea de opinião pública deve incluir os critérios de inclusão e paridade; isto é, a deliberação precisa ser aberta a todos os potenciais afetados e todos os participantes devem dispor de iguais possibilidades de apresentar suas posições (Borges, 2014, p. 100). Charaudeau (2016), por sua vez, enfatiza a heterogeneidade do conceito, exigindo a consideração de múltiplas dimensões analíticas por parte de quem busca compreendê-lo.

Por fim, no contexto do hibridismo das esferas públicas, que transitam entre ambientes físicos e digitais e abarcam públicos distintos, Papacharissi (2002) e Saad (2020) assinalam a fertilidade desse cenário tanto para a pluralidade de representação quanto para a apreensão teórica da opinião pública enquanto fenômeno contemporâneo. Para a operacionalização analítica, adotam-se cinco elementos propostos por Figueiredo e Cervellini (1995): (i) distribuição, (ii) direção, (iii) intensidade, (iv) coerência e (v) latência.

A distribuição refere-se ao modo como as opiniões individuais se dispõem acerca de um tema que afeta a sociedade ou um grupo específico; a direção diz respeito ao sentido predominante dessas posições, isto é, à escolha do público diante de determinado assunto ou ator; a intensidade indica o grau de adesão às posições manifestadas, aferível pela frequência e firmeza das respostas; a coerência concerne à consistência argumentativa dos juízos, ainda que emitidos por não especialistas, pois, quanto menor a compreensão dos

impactos sociais, maior a probabilidade de pareceres controversos, ilógicos e pouco fundamentados; por fim, a latência expressa a propensão de um tema mobilizar interesse público quando trazido ao debate.

Conceituação de desinformação

Informações falsas fazem parte do cotidiano humano há séculos. Contudo, nas últimas décadas, sua presença tornou-se mais intensa, a ponto de dificultar a capacidade dos indivíduos de distinguir entre conteúdos verdadeiros e enganosos (Pitta, 2025), especialmente aqueles que circulam na internet, em particular nas plataformas de mídias sociais — espaços virtuais que exercem forte influência sobre as interações sociais no mundo físico, configurando-se como uma esfera pública digital de grande relevância comunicacional.

Entretanto, essa esfera é frequentemente marcada por ruído informacional, decorrente do aprimoramento e da especialização das estratégias de desinformação. Nesse cenário, a busca pela visibilidade tende a sobrepor-se a princípios éticos, priorizando o impacto e a viralização em detrimento da veracidade e da responsabilidade comunicacional.

Pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento têm se dedicado a conceituar a desinformação no ambiente digital. Prado (2022), por exemplo, adverte para a inadequação do uso da expressão *fake news* ou “notícia falsa”, argumentando que a desinformação intencional não constitui propriamente uma notícia. Trata-se, segundo a autora, de “um simulacro de notícia, mas isso não impede de circular e nem de ter consequências, mesmo sabendo que a responsabilidade algorítmica não está tão à vista” (Prado, 2022, p. 26).

Esta compreensão é compartilhada por Rais (2017), que observa que, inicialmente, a desinformação era concebida como “notícias falsas”, expressão utilizada para designar conteúdos inverídicos com aparência jornalística e forte apelo emocional, favorecendo sua ampla circulação na internet. Tais conteúdos, segundo o autor, podem apresentar vieses econômicos, sociais, políticos, entre outros, e têm como propósito influenciar correntes de opinião, persuadir indivíduos e mobilizar seguidores no ambiente digital, onde atualmente se verifica maior circulação de desinformação. Balem (2017,



p.3) classifica-a como “declarações ambíguas, enviesadas, ou derivadas de enganos são na prática equiparadas a mentiras inventadas pelos mais diversos motivos”.

Conforme Santaella (2018, p. 262), a desinformação consiste em narrativas, “boatos e rumores deliberadamente produzidos para ludibriar crenças, manipular politicamente e instaurar confusão em benefício de interesses escusos”. Tal enquadramento evidencia a recorrência de conteúdos orientados à difamação de indivíduos e grupos, visando ganhos políticos, sociais ou econômicos, bem como o incremento de audiência e a consequente monetização.

Uma monetização que tem como produto uma produção deliberada de conteúdos enganosos, os quais afetam diretamente a vida das pessoas e representam ameaça à democracia em diferentes países. Esses materiais são elaborados segundo padrões estéticos e estruturais semelhantes aos do jornalismo profissional, justamente para lhes conferir a credibilidade almejada. Como observa Bucci (2019), essa estratégia busca explorar a confiança que o público deposita nas formas tradicionais de produção jornalística, apropriando-se de seus elementos para legitimar informações falsas ou distorcidas.

(...) 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 (Bucci, 2019, p.37).

Diante dessas conceituações, torna-se evidente que a desinformação contemporânea não apenas se sofisticou em sua forma e alcance, mas também se consolidou como um fenômeno com implicações políticas e sociais profundas. Essa constatação reforça a necessidade de compreender como a população brasileira percebe e reage a essas práticas, especialmente no contexto das eleições municipais de 2024, tema abordado na próxima seção.

A percepção do brasileiro sobre a desinformação nas eleições municipais de 2024

O uso de informações inverídicas em pleitos eleitorais não constitui novidade nas disputas políticas brasileiras. Embora não se

trate de um recurso ético, algumas campanhas, de forma direta ou indireta, tiveram de lidar com conteúdos falsos produzidos por adversários.

Um exemplo recorrente desse tipo de prática são os chamados *dossiês*, isto é, conjuntos de documentos que relatam passagens da vida de determinada pessoa, podendo incluir fotografias, vídeos, notas fiscais, áudios, entre outros registros. Esses materiais eram, com frequência, veiculados pela imprensa. Um caso notório ocorreu nas eleições para o governo do Estado de São Paulo, em 1998, quando circularam rumores sobre o “dossiê Caribe”, que levantava suspeitas a respeito das contas do então governador reeleito Mário Covas (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB). Posteriormente, a Polícia Federal indicou que se tratava de uma montagem elaborada, “provavelmente nos Estados Unidos, por intermédio da colagem de documentos verdadeiros e de outros falsos” (Figueiredo, 1998).

Situação semelhante ocorreu em 2010, quando o então senador goiano Marconi Perillo (PSDB) acusou adversários de pretenderem repetir contra ele “a velha e malfadada estratégia do dossiê Cayman e do dossiê dos Aloprados, forjados próximos às eleições” (Senado, 2010).

O problema não é a palavra dossiê, o sentido legal ou não; o problema é o conteúdo e a forma de utilização. Para o médico é uma pasta com todos os exames do paciente. O seu médico tem o seu dossiê. É legítimo, mas tornar público não. Contudo tem gente que cria dossiês falsos e faz a exposição de forma criminosa (Tuma Junior, 2013, p. 54).

Para Tuma Junior (2013), dossiês são lícitos quando não veiculam falsidades com intuito lesivo; contudo, na dinâmica contemporânea, o foco deslocou-se para a prática — vedada pela Justiça Eleitoral — de produzir, financiar e difundir desinformação nas mídias sociais.

Nas eleições municipais de 2024, persistiram episódios de desinformação, tanto anônimos quanto identificáveis, apesar da Resolução TSE nº 23.735/2024, que veda disparos em massa por aplicativos de mensagens com conteúdo falso ou manipulado, prática que configura abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social.

Apesar da clareza normativa, tais episódios mantiveram-se no pleito de 2024; em São Paulo, Pablo Marçal (PRTB) difundiu laudo médico falso para associar Guilherme Boulos (PSOL) ao uso de drogas, falsidade confirmada pela Polícia Federal (Maia, 2024).

Figura 1: Print dos comentários na postagem removida pela Justiça Eleitoral



Fonte: Perfil Pablo Marçal (Instagram 2024)

O episódio envolvendo Marçal apresenta uma particularidade em relação aos casos anteriores: o papel central da internet, especialmente das plataformas e mídias sociais, no alcance e na repercussão da informação falsa. A publicação em uma dessas plataformas, antes que a Justiça Eleitoral determinasse sua remoção do Instagram, já havia recebido 299.289 curtidas e 40.694 comentários, entre manifestações críticas e favoráveis ao candidato — interação que reforça o pensamento de Cruz:

(...)uma publicação em uma rede social feita gratuitamente – e em poucos minutos – por um indivíduo tem o potencial de alcançar mais pessoas do que um spot de campanha na televisão, que custa milhões de reais, dando novo sentido à ideia de militância e de apoio político (Cruz, 2019, p. 28).

Para exemplificar, no estado de Santa Catarina, o Ministério Público Eleitoral acionou a Meta Platforms, responsável pelo Facebook e Instagram, para tirar do ar um perfil anônimo que disseminava desinformação por meio de postagens, inclusive vídeos modificados com uso de inteligência artificial, com o objetivo de

influenciar no pleito em Campo Erê (SC). Segundo a promotora eleitoral Susane Ramos, o perfil, utilizado para ofender candidatos de distintas siglas partidárias, apresentava conduta potencialmente enquadrável como crime contra a honra, nos termos do Código Eleitoral (MPSC, 2024).

A legislação tem por objetivo coibir práticas que distorcem ou falsificam fatos, prevenindo prejuízos a pleitos eleitorais. A disseminação de desinformação nas plataformas de mídias sociais explora a velocidade com que o conteúdo pode ser propagado entre seguidores e não seguidores de um perfil. Ao ter acesso à publicação, o público pode reagir de forma favorável ou contrária, duas modalidades de interação que, de todo modo, contribuem para ampliar o alcance da postagem.

A Figura 1 evidencia o descumprimento da legislação eleitoral. Ademais, conforme argumenta Demuro (2024, p. 39), o objetivo de tal postagem é desviar a atenção do debate necessário e fomentar o ódio. Em suas palavras, “as narrativas diversionistas ofuscam o quadro geral da situação, tiram o foco dos problemas que realmente importam e dispersam as energias que poderiam ser usadas para resolvê-las”.

Na internet, onde o ódio, expressado por ataques *ad hominem*, tornou-se um componente essencial da *ignoratio elenchi*. Apesar de terem alvos precisos (jornalistas, ministros do STF, adversários políticos), as afrontas “*trollescas*” da extrema direita servem, sobretudo, para inflamar os ânimos de seus seguidores e estreitar o vínculo de comunidade entre eles (Demuro, 2024, p. 41).

Os argumentos apresentados pelo autor alinham-se ao contexto de ampliação do acesso à internet no Brasil; 84% das residências possuem conexão (CGI, 2023); e à massificação das plataformas de mídias sociais como meios de comunicação e sociabilidade; 158.190.615 pessoas utilizam alguma rede social, incluindo WhatsApp e Telegram (DataSenado, 2024). Trata-se de um campo vasto para atuação de pessoas mal-intencionadas que financiam, produzem e compartilham conteúdo enganoso nas plataformas, com potencial para semear o “ódio” (Demuro, 2024).

Postagens dessa natureza podem atrair o cidadão no ambiente digital, seja por afinidade temática, seja por interesse circunstancial.

Tais fenômenos articulam-se a outros fatores relacionados a esses avanços, tais como:

(...)a disseminação de notícias intencionalmente falsificadas (*fake news*) e a dificuldade de discernimento entre informações de boa ou má qualidade, não são questões inéditas na história da humanidade – ao contrário, são intrínsecas a momentos de grande mudança tecnológica (Pitta, 2025).

No contexto do atual avanço tecnológico nos meios de comunicação, emergem, entre os cidadãos, preocupações relacionadas à disseminação de desinformação durante o pleito municipal de 2024, conforme evidenciado por pesquisa realizada pelo DataSenado (2024). O levantamento, que entrevistou 21.808 pessoas nas cinco regiões do país, teve como objetivo compreender o impacto da desinformação (*fake news*) no cenário eleitoral.

Os resultados indicaram que 93% dos participantes são ativos nas mídias sociais; 81% consideram que tais práticas podem influenciar o resultado das eleições; e 71% afirmaram já ter se deparado com conteúdos desinformativos em alguma plataforma de mídia social.

Gráfico 1: Sobre o uso de plataformas de mídia social



Fonte: DataSenado (2024)

Os dados evidenciam a preocupação da população brasileira com a desinformação nas eleições municipais de 2024. Conforme

apresentado no Gráfico 2, a circulação de conteúdos enganosos pode influenciar significativamente os resultados, revelando que o eleitor reconhece o impacto social da desinformação, sobretudo no momento de escolher seus representantes.

Trata-se de um cenário em que o ambiente virtual incide diretamente sobre o mundo físico, por meio de “boatos, manchetes sensacionalistas e performances políticas polêmicas” e da dificuldade de consumir informações em seus devidos contextos (Cruz, 2019, p. 30).

O PPED

Para enfrentar os efeitos da desinformação nos pleitos brasileiros, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu, pela Portaria-TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021, o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), cujo objetivo é mitigar impactos relacionados à Justiça Eleitoral, aos sistemas eleitorais, ao voto eletrônico e ao processo eleitoral em todas as suas fases e atores (TSE, 2021). O PPED é coordenado por um grupo gestor encarregado de prover, antes, durante e após as eleições, acesso do cidadão a informação confiável em ambientes físicos e digitais, estruturando-se em seis eixos: (i) organização interna; (ii) alfabetização midiática e informacional; (iii) contenção da desinformação; (iv) identificação e checagem de conteúdos falsos; (v) aperfeiçoamento do ordenamento jurídico; e (vi) aprimoramento de recursos tecnológicos.

As atividades do PPED são publicizadas em portal próprio vinculado ao TSE, que reúne descrições de ações, publicações, parcerias e prestação de contas. Destacam-se a Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação (AEED), o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE) e o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADDE), articulados a uma rede de cooperação que, em 2025, agrega 165 instituições e partidos, ampliando a capacidade de monitoramento e resposta à desinformação eleitoral.

Os parceiros dividem com a Justiça Eleitoral as seguintes atribuições: monitorar notícias falsas, combatendo a desinformação com informação correta sobre a questão abordada; ampliar o alcance de informações verdadeiras



e de qualidade sobre o processo eleitoral; e capacitar a sociedade para que saiba identificar e denunciar conteúdos enganosos (TSE, 2022).

Entre as cooperações técnicas estabelecidas com plataformas digitais, destacam-se: o Google, responsável pela curadoria editorial e pela atribuição do selo “Governo” para assegurar o download seguro de aplicativos cívicos; o YouTube, que promoveu debates centrados na integridade de todas as etapas do processo eleitoral; a Meta, dedicada à disseminação de informações confiáveis sobre as eleições; o TikTok, que, em parceria com a organização Politize, lançou materiais para orientar cidadãos quanto às ferramentas de integridade da plataforma; o Kwai, que manteve duas páginas especiais com informações educativas relativas ao pleito de 2024; o LinkedIn, que realizou reuniões e treinamentos voltados à operacionalização do SIADE; e o Telegram, que colaborou com o CIEDDE (TSE, 2024).

A iniciativa demonstra preocupação institucional com a segurança informacional, em consonância com achados do DataSenado (2024) e com a literatura especializada sobre a prevalência de desinformação nas mídias sociais (Rais, 2017; Santaella, 2018; Bucci, 2017; 2019; Prado, 2020; Demuru, 2024). Os eleitores percebem tal fenômeno como risco aos processos eleitorais, reforçando a necessidade do PPED. No relatório das eleições de 2024, o SIADE registrou 5.250 alertas entre 4 de junho e 27 de outubro; 37,56% (1.972) foram arquivados por insuficiência de informações para prosseguimento da análise.

Análise dos resultados do PPED nas eleições de 2024

Com base nas seções anteriores, o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED) representa avanço institucional significativo da Justiça Eleitoral em contexto desinformativo: por meio de abordagem sistêmica e multissetorial, busca proteger a integridade do processo eleitoral em um cenário global no qual a desinformação ameaça a confiança nas instituições democráticas. Tal desenho combina eficiência administrativa e sensibilidade política ao reconhecer que a desinformação não é apenas fenômeno comunicacional, mas desafio à legitimidade do Estado Democrático de Direito. Entre seus méritos, destaca-se a criação

do Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE), que articulou TSE, Tribunais Regionais Eleitorais, órgãos de segurança pública, ministérios e plataformas digitais em rede de cooperação inédita, favorecendo o monitoramento em tempo real de conteúdos sinalizados como falsos e a coordenação célere de respostas institucionais – configurando modelo de governança colaborativa com potencial para se consolidar como referência internacional no campo eleitoral.

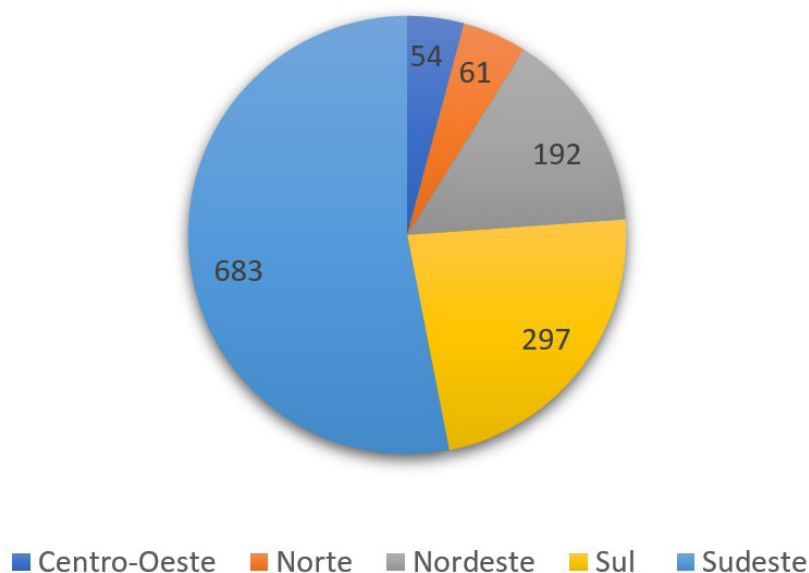
Destaca-se o aprimoramento do SIADE, decorrente de cooperação entre TSE, TREs, órgãos públicos e empresas de tecnologia, que elevou a capacidade de triagem e resposta a conteúdos enganosos no ambiente digital. A incorporação de ferramentas para detecção de *deepfakes* e discursos de ódio demonstra atualização tecnológica e rigor metodológico, aproximando o Brasil das melhores práticas de monitoramento de conteúdo digital adotadas por democracias consolidadas.

Os dados indicam a expansão de uma rede de 165 parcerias entre órgãos públicos e plataformas privadas, reconhecendo o caráter transnacional da desinformação e a corresponsabilidade entre Estado e setor privado. O diálogo regulatório com Google, Meta, TikTok, Telegram e X Brasil reforça a credibilidade do TSE e a coadministração da democracia digital. Em paralelo, campanhas de conscientização, cursos e eventos; como a “Mesa Redonda: Dialogando com as Big Techs”; conformam um eixo educativo eficaz que fortalece a literacia midiática e promove o uso responsável da informação. Ao priorizar a educação cívica digital, o TSE afirma que o enfrentamento à desinformação excede a remoção de conteúdos e requer formação crítica do cidadão, em consonância com a literatura recente (Farias, 2019; Borges, 2014).

O programa apresenta vulnerabilidades que exigem aprimoramento: dependência excessiva de plataformas privadas, cuja assimetria de poder pode comprometer a autonomia do TSE (cf. suspensão do X em 2024), e ausência de mecanismos de coerção imediata, o que reduz a eficácia sancionatória e a continuidade da cooperação. Ademais, a centralização da comunicação, apesar da descentralização operacional via SIADE, carece de regionalização capaz de contemplar especificidades socioculturais; a concentração de alertas e 78% das checagens no eixo Sul-Sudeste sugere subnotificação em áreas de menor acesso digital (Norte, Centro-Oeste e Nordeste), impondo a

adoção de políticas mais robustas de inclusão informacional.

Gráfico 3 - Encaminhamentos aos Tribunais Regionais Eleitorais (TRES)



Fonte: DataSenado (2024), elaborado pelos autores

O TSE carece de transparência ampliada em métricas-chave — taxas de resolução, tempos de resposta, impacto social e avaliação qualitativa — para aferir a efetividade do PPED. Além disso, é necessário fortalecer a participação da sociedade civil (universidades, coletivos e ONGs), pois a pluralidade de atores é requisito de legitimidade democrática e pode aprimorar o controle social e os resultados do programa.

O PPED do TSE configura política pública relevante e inovadora para a preservação da integridade eleitoral; sua consolidação como política de Estado requer maior autonomia frente às plataformas digitais, regionalização das ações e transparência de resultados. Impõe-se, ainda, a centralidade da sociedade civil na governança e execução das iniciativas. Tais medidas tendem a ampliar o alcance democrático e a eficácia do programa, reforçando o compromisso

do Poder Judiciário com um ecossistema informacional plural, ético e seguro.

Conclusão

As evidências apresentadas ao longo das seções permitem afirmar que a desinformação, longe de ser um fenômeno episódico, constitui perturbação do debate público, com impactos eleitorais mensuráveis e efeitos danosos sobre a confiança institucional dos brasileiros. A revisão da literatura, que vai da concepção clássica de opinião pública ao contexto do ecossistema digital, sustenta que a circulação de conteúdos enganosos combina novidade tecnológica com velhas estratégias de manipulação simbólica das massas. Nessa moldura, a resposta estatal deve conjugar prudência jurídica e rigor procedimental, tais como previsibilidade normativa, padronização de rotinas e *accountability* periódica.

O PPED representa avanço institucional ao sistematizar, em eixos estáveis, ações de prevenção, monitoramento e resposta à desinformação. Sua governança, articulando AEED, CIEDDE e SIADE, integra a Justiça Eleitoral, órgãos de segurança e plataformas digitais, assegurando hierarquia definida, fluxos documentados, registros decisórios e prestação de contas. Em termos clássicos, reforça a publicidade e a eficiência sem abdicar da legalidade e da impessoalidade.

Embora a iniciativa seja relevante, persistem fragilidades que exigem aperfeiçoamento incremental: (i) a dependência de plataformas privadas aprofunda assimetrias de poder e pode tensionar o cumprimento de ordens judiciais; (ii) a concentração regional de alertas e checagens sugere vieses de captação que desafiam a isonomia federativa; e (iii) a divulgação de resultados apenas em métricas agregadas, sem indicadores de efetividade (prazos médios, taxas de remediação, alcance educativo), limita a avaliação externa e a aprendizagem institucional, caras à tradição de controle e auditoria do setor público.

Diante dos resultados, recomenda-se consolidar o PPED como política de Estado mediante: reforço normativo infralegal que positivem procedimentos, papéis e prazos; institucionalização de métricas de desempenho com painéis públicos e séries históricas; regionalização de campanhas e núcleos de monitoramento em cooperação

com TREs e órgãos locais; e ampliação de parcerias com universidades, entidades de verificação e associações civis, combinando o saber da Justiça Eleitoral com capilaridade social, sem abdicar da neutralidade e do interesse público. No plano operativo, impõe-se recuperar boas práticas — atas circunstanciadas, protocolos de cadeia de custódia informacional, auditorias independentes e relatórios metodológicos replicáveis — adaptando-as ao ambiente digital. A pedagogia cívica deve manter duplo trilho: materiais formativos perenes (cartilhas, cursos, conteúdos curriculares) e campanhas sazonais nos ciclos eleitorais, articulando escolas do Legislativo, redes de ensino e meios comunitários; a experiência indica que alfabetização midiática consistente reduz a suscetibilidade a boatos e simplifica a resposta institucional.

Isso implica promover práticas que levem o cidadão a ler criticamente as informações a que tem acesso no ambiente digital e a utilizar corretamente as ferramentas de comunicação, fortalecendo sua autoexpressão e participação de maneira consciente, ética e responsável (Ochs; Ferrari; Machado, 2020, p. 7). Além disso, demandam-se ações de letramento político e educação para a cidadania, destinadas a ampliar o civismo no ambiente digital (Damasceno, 2025), que podem ser executadas por instituições do terceiro setor e universidades, por exemplo.

Em síntese, reafirma-se a centralidade do combate colaborativo à desinformação eleitoral no Estado brasileiro, do qual o PPED constitui passo decisivo; seu êxito, contudo, depende de aperfeiçoamentos graduais, pactuados e transparentes, capazes de reforçar a legitimidade da Justiça Eleitoral e resguardar a integridade do sufrágio. Reconhecendo-se que a continuidade de boas práticas é condição, e não obstáculo, para o florescimento de respostas inovadoras e responsáveis.

REFERÊNCIAS

- 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. *Anais do Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade*, Santa Maria, 8-10 nov. 2017.
- BARICHELLO, E. Visibilidade e legitimidade na atual ecologia midiática. *Revista Estudos em Comunicação*, v. 2, n. 25, p. 99-108, dez. 2018. Disponível em: <https://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/ec/article/view/30>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- BECKER, G.E.H. A opinião pública na produção literária e acadêmica de relações públicas no Brasil: 1960-2019. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, ano 17, n. 33, p. 82-99, mai.-ago. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/issue/view/11899/1979>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- BORGES, S. Opinião pública: história, crítica e desafios na era transnacional. *Revista Comunicação e Ciências Empresariais*, n. 9, 2014. Coimbra: Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275648446_Opiniao_publica_historia_critica_e_desafios_na_era_transnacional. Acesso em: 27 ago. 2025.
- BOURDIEU, P. *A opinião pública não existe*. Centro Cultural Noroit, França, . Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6097686/mod_resource/content/1/Bourdieu.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.
- BRASIL. Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). 2023. *Classes C e DE impulsionam crescimento da conectividade à Internet nos lares brasileiros, mostra TIC Domicílios 2023*. 16 nov. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/noticia/releases/classes-c-e-de-impulsionam-crescimento-da-conectividade-a-internet-nos-lares-brasileiros-mostra-tic-domicilios-2023/>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- BRASIL. Justiça Eleitoral. 2024. *Programa de ações e resultados 2024*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/programa-de-acoes-e-resultados-2024.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.
- BRASIL. 1997. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2021. *Portaria TSE nº 510, de 04 de agosto de 2021. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução*. Brasília: TSE, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2024. *Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BUCCI, E. News não são fake – e fake não são news. In: BARBOSA, Mariana (org.). *Pós-verdade e fake news*. Rio de Janeiro: Cobogó.

CERVI, E.U. *Opinião pública e comportamento político*. Curitiba: Intersaberes

CHAMPAGNE, P. *Formar a opinião*. Petrópolis: Vozes.

CHARAUDEAU, P. *A conquista da opinião pública*. São Paulo: Contexto..

CRUZ, F.B. Fake News definem uma eleição? In: BARBOSA, Mariana (org.). *Pós-verdade e fake News: reflexões sobre a guerra de narrativas*. Rio de Janeiro: Cobogó.

DAMASCENO, S.M. O civismo digital: um olhar sobre as interações durante o primeiro debate para o governo paulista em 2022. *Revista EJE*. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJE/article/view/396>. Acesso em: 10 out. 2025.

DEMURO, P. *Políticas do encanto: extrema direita e fantasias de conspiração*. São Paulo: Elefante.

DUNN, J. *A história da democracia*. São Paulo: Unifesp.

FARIAS, L.A. *Opiniões voláteis: opinião pública e construção de sentidos*. São Bernardo do Campo/SP: Editora Metodista.

FERREIRA, F.V. *Raízes históricas do conceito de opinião pública em comunicação*. *Revista Em Debate*, v. 7, n. 1, p. 50-68, 2015. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/7-Janeiro-15-OPINIAO-Fernanda-Vasques-Ferreira-H-A.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

- FIGUEIREDO, L. *Para PF, dossiê Caribe é resultado de montagens*. Folha de S. Paulo, 8 dez. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc08129802.htm>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- FIGUEIREDO, R.; CERVELLINI, S. Contribuições para o conceito de opinião pública. *Revista Opinião Pública*, v. 3, n. 3, p. 171–185, 1995. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/50629/mod_resource/content/1/figueredo_cvellini.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.
- GOHN, M.G. *Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Petrópolis/RJ: Vozes.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- LASSWELL, H. *A linguagem da política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- LAZARFELD, P. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press. s.d.
- LIPPMANN, W. *Opinião pública*. Petrópolis/RJ: Vozes.
- MAFFESOLI, M. *Apocalipse: opinião pública e opinião publicada*. Porto Alegre: Sulina.
- MAFFESOLI, M. *A transfiguração do político*. Porto Alegre: Sulina.
- MAIA, E. *PF indícia Pablo Marçal por laudo falso contra Boulos*. CNN Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pf-indicia-pablo-marcal-por-laudo-falso-contraboulos/>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- MARÇAL, P. *Pablo Marçal por SP*. Instagram, [s.d.]. Disponível em: <https://www.instagram.com/pablomarcalporsp/?g=5>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- McCOMBS, M. *Teoria da agenda: a mídia e a opinião pública*. Petrópolis/RJ: Vozes.
- MOSSÉ, C. *O cidadão na Grécia antiga*. Lisboa/Portugal: Edições 70.
- NOBRE, M. *Limites da democracia*. São Paulo: Todavia.
- NOELLE-NEUMANN, E. *A espiral do silêncio*. São Paulo: Estudos Nacionais.

- OCHS, M.; FERRARI, A.C. ; MACHADO, D. Guia da educação midiática. 2020. São Paulo: Instituto Palavra Aberta.
- ORTEGA Y GASSET, J. *A rebelião das massas*. São Paulo: Martins Fontes.
- PAPACHARISSI, Z. *The virtual sphere: the internet as a public sphere*. *New Media and Society*, v. 4, n. 1, p. 9–27, 2002. Disponível em: https://zizi.people.uic.edu/Site/Research_files/VirtualSphere.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.
- PITTA, I. Imprensa e redes sociais na formação da opinião pública. In: CARNEIRO, Mario José (org.). *Sociedade civil e participação*. São Paulo: Oficina Municipal, 2025.
- PRADO, M. Fake News e inteligência artificial: o poder dos algoritmos na guerra da desinformação. São Paulo: Edições 70.
- PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA (MPSC). 2025 *MPSC consegue retirada do ar de perfil que disseminava fake news contra candidato*. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-consegue-retirada-do-ar-de-perfil-que-disseminava-fake-news-contracandidato>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- RAIS, D. *O que é fake news*. abr. 2017. Disponível em: <http://portal.mackenzie.br/fake-news/noticias/arquivo/artigo/o-que-e-fake-news/>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- SAAD, E. A comunicação das organizações diante de públicos, esfera pública e opinião pública: como as plataformas sociais digitais se encaixam nisso? *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, ano 17, n. 33, p. 41–50, mai.–ago. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/issue/view/11899/1979>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- SANTAELLA, L. *A pós-verdade é verdadeira ou falsa?* São Paulo: Estação das Letras.
- SENADO FEDERAL. 2024. *Panorama Político 2024: Notícias falsas e Democracia*. DataSenado, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/dataset-senado/materias/relatorios-de-pesquisa/pesquisa-dataset-senado-revela-o-que-pensa-o-brasileiro-sobre-fake-news>. Acesso em: 13 ago. 2025.
- SENADO FEDERAL. 2010. *Marconi denuncia dossiê falso e pede investigações*. Senado Notícias, Agência Senado, 12 abr. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/04/12/marconi-denuncia-dossie-falso-e-pede-investigacoes>. Acesso em: 13 ago. 2025.



TARDE, G. A opinião e as massas. São Paulo: Martins Fontes.

TERRA, C.F.; SOUSA, G.M.S.F. *Opinião pública em tempos de mídias sociais: midiati-zação, comunicação desintermediada e memes*. Disponível em: [http://abrapcorp2.org.br/site/manager/arq/\(cod2_22591\)CarolTerra_GiselaSousa_GT6_Abrapcorp_2019.pdf](http://abrapcorp2.org.br/site/manager/arq/(cod2_22591)CarolTerra_GiselaSousa_GT6_Abrapcorp_2019.pdf). Acesso em: 27 ago. 2025.

TUMA JUNIOR, R. *Assassinato de reputações um crime de estado*. Rio de Janeiro: Topbooks.

WOLF, M.. *Teorias das comunicações de massa*. São Paulo: Martins Fontes.

Infiltração criminosa nas eleições de Mato Grosso: Artigo 17, § 4º da Constituição Federal e Jurisprudência Eleitoral (2015-2025)

Fernando Vinicius Souza Rodrigues¹
Marlon Bruno Nascimento de Moraes²
Suellen Adrielle Nascimento de Moraes³

RESUMO

Este estudo buscou investigar a infiltração de organizações criminosas no processo eleitoral do estado de Mato Grosso. Analisamos como a expansão acelerada do agronegócio e a posição geoestratégica do estado em rotas transnacionais de narcotráfico criaram condições propícias para estratégias de captura político-eleitoral pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV). Mediante metodologia qualitativa, com análise documental de jurisprudência dos tribunais eleitorais, revisão de legislação aplicável e revisão bibliográfica especializada no período 2015-2025, o estudo revelou a consolidação pelo TSE de padrão hermenêutico que reconhece eficácia plena e imediata ao artigo 17, § 4º, da Constituição Federal, dispositivo que veda aos partidos políticos a utilização de organizações paramilitares. A pesquisa demonstrou que o Tribunal Superior Eleitoral, especialmente a partir de 2024, firmou jurisprudência reconhecendo este dispositivo constitucional como fundamento autônomo para indeferimento de registros de candidatura e cassação de mandatos, independentemente de condenação criminal transitada em julgado, quando comprovado vínculo orgânico entre candidato e estruturas criminosas. Constatou-se que a Justiça Eleitoral mato-grossense firmou cooperação com a Polícia Civil para instalar assessoria de inteligência dedicada a prevenir e investigar a influência criminal nas eleições, produzindo conhecimento estratégico sobre vínculos de candidatos e financiamento ilícito. O estudo conclui que, não obstante os avanços jurisprudenciais e

¹ Formado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), possui especializações em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8745485259165922>, ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9557-7741>.

² Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, graduado em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3807472015665158>.

³ Graduada em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1246146330644815>.

institucionais, a neutralização sustentada da captura estatal por candidatos faccionados demanda ação coordenada, permanente e fundada em inteligência por todo o sistema de segurança pública e justiça, aliada à conscientização cívica sobre a centralidade do voto livre para preservação democrática.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Crime organizado; Infiltração eleitoral; Mato Grosso; Jurisprudência eleitoral.

ABSTRACT

This study investigated the infiltration of criminal organizations into the electoral process in Mato Grosso, analyzing how the accelerated expansion of agribusiness and the state's geostrategic position along transnational drug trafficking routes created favorable conditions for political-electoral capture strategies by the First Capital Command (PCC) and Red Command (CV). Through qualitative methodology, including documentary analysis of electoral court jurisprudence, review of applicable legislation, and specialized bibliographic review covering the period 2015-2025, the study revealed the consolidation by the Superior Electoral Court of a hermeneutic standard recognizing full and immediate effectiveness to Article 17, Paragraph 4, of the Federal Constitution, which prohibits political parties from utilizing paramilitary organizations. The research demonstrated that the Superior Electoral Court, particularly from 2024 onwards, established jurisprudence recognizing this constitutional provision as autonomous grounds for denying candidate registration and revoking mandates, independent of final criminal conviction, when organic links between candidates and criminal structures are proven. The study found that the Electoral Court of Mato Grosso established a 24-month cooperation agreement with the Civil Police to install an intelligence unit dedicated to preventing and investigating criminal organization influence in elections, producing strategic knowledge regarding candidate links and illicit financing. The study concludes that, notwithstanding jurisprudential and institutional advances, sustained neutralization of state capture through faction-linked candidates demands coordinated, permanent, intelligence-based action across the entire public security and justice system, combined with ongoing civic awareness regarding the centrality of free voting for democratic preservation.

Keywords: Electoral Law; Organized crime; Electoral infiltration; Mato Grosso; Electoral jurisprudence.

Introdução

A República Federativa do Brasil, constituída como Estado Democrático de Direito pela Carta Magna de 1988, tem no sufrágio

universal, direto, secreto e periódico um dos pilares fundantes de sua legitimidade institucional. A Constituição Federal, em seu artigo 14, estabelece que a soberania popular será exercida pelo voto, instrumento através do qual os cidadãos elegem seus representantes e decidem sobre questões fundamentais da vida política nacional. Esse mecanismo, entretanto, somente cumpre sua função democrática quando exercido em condições de plena liberdade, autenticidade e normalidade, valores expressamente tutelados pelo ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro.

Nas últimas décadas, o Brasil tem enfrentado desafios crescentes relacionados à infiltração de organizações criminosas em diversos segmentos da vida pública, fenômeno que encontra no processo eleitoral um alvo estratégico de particular relevância. A captura de mandatos eletivos por grupos criminosos e o financiamento ilícito de campanhas eleitorais constituem ameaças diretas à integridade do sistema democrático, na medida em que comprometem a autenticidade da representação popular e subvertem a finalidade precípua das eleições: a manifestação legítima da vontade coletiva.

Esse fenômeno, amplamente documentado na literatura especializada e objeto de crescente preocupação por parte das instituições de controle, assume contornos particularmente preocupantes quando analisado sob a perspectiva regional, considerando as especificidades econômicas, geográficas e sociais de cada unidade federativa.

O estado de Mato Grosso emerge, nesse contexto, como caso paradigmático digno de investigação acadêmica aprofundada. Na última década, Mato Grosso experimentou transformações econômicas sem precedentes em sua história recente, consolidando-se como um dos principais polos do agronegócio brasileiro e, por extensão, como um dos estados com maior dinamismo econômico do país.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período compreendido entre 2013 e 2022, o Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso apresentou crescimento real significativamente superior à média nacional, destacando-se o ano de 2022, quando o estado registrou expansão de 10,4%, figurando entre as maiores taxas de crescimento econômico estadual do país. Esse dinamismo econômico, impulsionado pela produção agrícola — especialmente de soja, milho e algodão — e pela pecuária de

corte, gerou efeitos de encadeamento sobre os setores industrial e de serviços, resultando no adensamento da infraestrutura logística, na expansão urbana acelerada e na intensificação dos fluxos comerciais interestaduais e internacionais.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base no Atlas da Violência 2024 (Ipea/FBSP), indicam que cerca de 80% da cocaína e da maconha que ingressam no Brasil passam pelo Centro-Oeste — notadamente pelas fronteiras de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul —, evidenciando a centralidade estratégica dessa região nas rotas do narcotráfico sul-americano (FIGUEIREDO et al., 2025; CERQUEIRA; BUENO, 2024).

A confluência entre pujança econômica, extensão territorial, complexidade logística e posicionamento geográfico estratégico criou, portanto, um ambiente propício para que organizações criminosas de alcance nacional, notadamente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), as duas maiores facções criminosas do Brasil, desenvolvessem estratégias sofisticadas de atuação no Estado, incluindo tentativas sistemáticas de infiltração no processo político-eleitoral. Essas estratégias, conforme documentado por operações policiais e decisões judiciais recentes, variam desde o financiamento direto de candidaturas e a coação de eleitores em territórios sob domínio faccional até a utilização de redes sociais para disseminação de propaganda eleitoral irregular e a lavagem de recursos ilícitos por meio de doações a campanhas eleitorais.

O objetivo central deste artigo é investigar, de forma sistemática e fundamentada em evidências empíricas, como a dinâmica econômico-logística de Mato Grosso condiciona riscos de infiltração político-eleitoral por organizações criminosas e, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro, em especial na Baixada Fluminense, como a Justiça Eleitoral brasileira, com ênfase no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE-MT), tem respondido a essa ameaça através de instrumentos normativos, precedentes jurisprudenciais e acordos de cooperação interinstitucional.

De modo específico, busca-se analisar a evolução hermenêutica na aplicação do artigo 17, § 4º, da Constituição Federal, dispositivo que veda expressamente aos partidos políticos a utilização de

organizações paramilitares e que tem sido crescentemente invocado pela jurisprudência eleitoral como fundamento autônomo para o indeferimento de registros de candidatura e cassação de mandatos eletivos, quando comprovado vínculo entre o candidato e estruturas criminosas organizadas. Busca-se ainda, examinar, por meio de estratégias de inteligência do sistema de segurança pública, o modus operandi dessas facções criminosas.

A metodologia empregada nesta pesquisa é de natureza qualitativa, fundada em análise documental detalhada de jurisprudência dos tribunais eleitorais, especificamente acórdãos proferidos pelo TSE e pelo TRE-MT no período compreendido entre 2015 e 2025, complementada por revisão bibliográfica especializada em direito eleitoral, direito constitucional, criminologia e segurança pública, bem como por análise de reportagens oficiais dos Órgãos Investigadores e da resposta institucional diante desses novos arranjos criminosos.

O recorte temporal foi estabelecido considerando a necessidade de capturar tanto a evolução dos fenômenos criminosos quanto o desenvolvimento da resposta institucional da Justiça Eleitoral ao longo da última década.

Para a análise jurisprudencial, foram selecionados quatro acórdãos paradigmáticos que enfrentaram diretamente a questão da infiltração criminosa no processo eleitoral, seja na fase de registro de candidaturas, seja em ações de investigação judicial eleitoral ou recursos eleitorais. Esses precedentes foram escolhidos por sua representatividade quanto aos fundamentos jurídicos invocados, pela robustez da fundamentação apresentada e por constituírem marcos na evolução interpretativa do artigo 17, § 4º, da Constituição Federal.

A escolha de Mato Grosso como estudo de caso justifica-se não apenas por sua relevância econômica e posição geoestratégica, mas principalmente pela existência de farta documentação oficial, incluindo operações policiais de grande envergadura, investigações do Ministério Público e decisões judiciais proferidas em casos concretos, que permitem reconstruir com precisão as estratégias de infiltração criminosa e as respostas institucionais adotadas.

Adicionalmente, Mato Grosso foi pioneiro, no contexto nacional, na implementação de medidas institucionais preventivas específicas para o enfrentamento dessa ameaça, destacando-se a criação,

em 2025, de assessoria de inteligência dedicada à identificação e monitoramento de candidaturas vinculadas a organizações criminosas, experiência que pode servir de modelo para outros tribunais regionais eleitorais.

Com o presente estudo, portanto, busca-se contribuir para o aprofundamento da compreensão sobre um fenômeno que vem crescendo vertiginosamente e ainda é pouco explorado pela literatura jurídica brasileira: a intersecção entre crime organizado e processo eleitoral. Do ponto de vista institucional, a pesquisa oferece subsídios para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle preventivo e repressivo da infiltração criminosa nas eleições, contribuindo para o fortalecimento da própria democracia brasileira.

O artigo, além da introdução e das referências, divide-se em quatro seções: (I) fundamentos teórico-normativos para o enfrentamento da infiltração criminosa, com ênfase no art. 17, § 4º, da CF e nos instrumentos processuais eleitorais; (II) análise jurisprudencial de oito acórdãos paradigmáticos do TSE e do TRE-MT, com identificação de padrões decisórios; (III) discussão crítica sobre princípios em tensão, exigências probatórias e lacunas normativas; e (IV) conclusões que retomam os objetivos e apresentam propostas de aperfeiçoamento legislativo e institucional.

Desenvolvimento teórico

Contexto histórico, econômico e geoestratégico de Mato Grosso: crescimento, logística e vulnerabilidades

Uma compreensão adequada dos riscos de infiltração criminosa no processo eleitoral mato-grossense exige, preliminarmente, a análise do contexto histórico, econômico e geoestratégico que caracteriza o Estado e explica a posição que ele ocupa hoje.

Nas últimas duas décadas, Mato Grosso passou por transformações econômicas de grande magnitude, consolidando-se como uma das principais fronteiras agrícolas do país e adquirindo crescente relevância nos mercados nacional e internacional. Contudo, essa centralidade não emergiu de forma súbita: resulta de um longo processo histórico de ocupação territorial, formação socioeconômica e definição de políticas estatais, desde o período colonial até



as dinâmicas contemporâneas de desenvolvimento, que moldaram tanto seu padrão de crescimento quanto suas vulnerabilidades estruturais.

Antes mesmo de constituir uma unidade federativa, a área que corresponde ao atual Mato Grosso foi palco de ampla disputa territorial. Embora o Tratado de Tordesilhas¹ formalmente situasse essa região sob jurisdição espanhola, a ocupação efetiva do território ocorreu progressivamente a partir do século XVII, impulsionada, sobretudo, pela ação de bandeirantes paulistas em expedições de apresamento indígena e prospecção de metais preciosos. A descoberta de jazidas de ouro no início do século XVIII intensificou esse processo, culminando na formação do Arraial de Cuiabá em 1719, e, posteriormente, na criação da Capitania de Mato Grosso, em 1748. Conforme observa Coelho (1976), tal reorganização administrativa inaugurou um espaço de relevância estratégica para a Coroa Portuguesa, tanto pela arrecadação da mineração quanto pela necessidade de reforçar a defesa militar das fronteiras ocidentais frente às pretensões hispânicas.

Com o declínio da mineração ao longo do século XIX, o território mato-grossense atravessou um período de estagnação econômica, marcado pelo esvaziamento populacional e pela predominância de uma agricultura de subsistência pouco integrada aos circuitos comerciais do Império. Como demonstra Domingos Sávio da Cunha em *Mato Grosso (1850–1889): uma província na fronteira do Império* (2001), a negligência administrativa e a localização periférica da capitania favoreceram a consolidação de rotas de contrabando e a atuação de redes informais de comércio. A retomada gradual do dinamismo econômico ocorreu sobretudo a partir da expansão da pecuária bovina e da crescente exploração de produtos extrativos, entre os quais se destacou a erva-mate no sul do antigo Mato Grosso.

Ao longo do século XX, o território mato-grossense passou por mudanças estruturais decisivas. As políticas de integração nacional implementadas durante o Estado Novo, sobretudo, a chamada “*Marcha para o Oeste*”, impulsionaram a abertura de novas frentes

¹ O Tratado de Tordesilhas (1494) trata-se de um acordo firmado entre Espanha e Portugal que estabeleceu uma linha imaginária de 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, dividindo entre as duas coroas ibéricas terras “descobertas e por descobrir” fora da Europa. De acordo com o tratado, as terras a leste da linha caberiam a Portugal, e a oeste, à Espanha. (CARVALHO, 1998).

de ocupação, a construção de estradas e a interiorização de serviços administrativos. Como destaca a historiadora Elizabeth Cancelli (2017), tais iniciativas buscaram reduzir o isolamento do interior do país e estimular a ocupação produtiva das áreas de Cerrado.

Esse processo criou as condições para a incorporação definitiva do Cerrado mato-grossense à fronteira agrícola moderna a partir da década de 1970, quando a produção de grãos, principalmente de soja, passou a configurar um eixo estruturante da economia regional. De acordo com estudos da Embrapa Cerrados (WAGNER, 1982), programas governamentais como o POLOCENTRO (1975) e o PRODECER (1979) foram decisivos para viabilizar a adaptação de cultivares de soja ao ambiente do Cerrado, permitindo a difusão da agricultura mecanizada em larga escala.

Apesar desses avanços, o Mato Grosso manteve posição relativamente modesta no cenário nacional até o início do século XXI, quando passou a apresentar, segundo dados do IBGE, taxas de crescimento significativamente superiores à média brasileira, sobretudo entre 2013 e 2022. Esse desempenho elevado coincide com a consolidação do agronegócio moderno no estado, marcada pela intensificação das cadeias produtivas de soja, milho e carnes, pela incorporação acelerada de tecnologia agrícola e pela ampliação dos investimentos privados na agroindústria.

A posição de Mato Grosso como principal produtor nacional de grãos (30% de toda produção brasileira) e líder na produção de soja, exigiu investimentos intensos em infraestrutura logística. Nos últimos anos, verificaram-se a expansão e a melhoria de eixos rodoviários estruturantes, a implantação de terminais intermodais (com destaque para o eixo Miritituba/Itaituba-PA e Porto Velho-RO) e o fortalecimento das rotas de escoamento que conectam o Centro-Oeste aos portos do Arco Norte (Santarém, Miritituba/Barcarena e Porto Velho/Itacoatiara) e aos portos do Sudeste (Santos e Paranaguá).

Esse adensamento logístico, embora positivo para o desenvolvimento econômico, é apontado por diagnósticos de segurança pública como fator que também amplia vulnerabilidades e exige coordenação interagências para mitigar o uso criminoso de corredores de transporte (CONAB, 2023; IMEA, 2024; ANTAQ, 2023; FBSP, 2024).



Paralelamente ao dinamismo econômico, a posição geoestratégica de Mato Grosso configura fator crítico para a compreensão dos riscos de infiltração criminosas. O estado faz fronteira com a Bolívia ao longo de aproximadamente setecentos quilômetros, constituindo uma das principais portas de entrada de substâncias ilícitas no território brasileiro. A Bolívia integra as rotas transnacionais do narcotráfico sul-americano, servindo tanto como país produtor, quanto como território de trânsito de cocaína originária da Colômbia e do Peru, os maiores produtores mundiais dessa substância.

Estudos recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, consolidados no Atlas da Violência de 2024, indicam que aproximadamente 80% da cocaína e da maconha que ingressam no território brasileiro passam pelas fronteiras dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa estatística evidencia a centralidade estratégica da região Centro-Oeste no mapa do narcotráfico continental, posicionando Mato Grosso como corredor das rotas que conectam os países produtores andinos aos mercados consumidores nacionais e internacionais.

O dinamismo econômico e a posição logística-geoestratégica de Mato Grosso tornaram o Estado alvo prioritário para a expansão do PCC e do Comando Vermelho, que ao longo da última década consolidaram presença e disputam violentamente territórios, rotas de tráfico e o varejo local de drogas.

Dinâmica de atuação das facções criminosas em Mato Grosso: do controle territorial à captura político-eleitoral

Estudos apontam que, no estado de Mato Grosso, PCC e CV evoluíram do controle do varejo de drogas para estratégias de captura institucional e infiltração política. A experiência do Rio de Janeiro, especialmente a atuação das milícias na Baixada Fluminense, ilustra o risco e sustenta a linha jurisprudencial do TRE-RJ e do TSE sobre barreiras preventivas a candidaturas ligadas ao crime (RODRIGUES, Candidaturas milicianas e mutação constitucional das inelegibilidades: atuação do TRE-RJ e do TSE, 2025).

Conforme apurado pela Polícia Federal em diversas operações deflagradas no Estado entre 2020 e 2025, as facções criminosas desenvolveram mecanismos sistemáticos de interferência no

processo eleitoral, que podem ser classificados em três modalidades principais: financiamento direto de candidaturas, coação de eleitores em territórios sob domínio faccional e utilização de redes sociais para disseminação de propaganda eleitoral irregular.

A primeira modalidade, financiamento direto de candidaturas, foi objeto da Operação Captura do Estado, deflagrada pela Polícia Federal em novembro de 2020, no município de Barra do Garças. As investigações revelaram que integrantes de facções criminosas promoviam a seleção interna de candidatos alinhados aos interesses do grupo, forneciam recursos financeiros para o custeio de campanhas eleitorais e orientavam votos através de "salves" (ordens transmitidas hierarquicamente na estrutura da organização criminosa) disseminados em redes sociais e aplicativos de mensagens. O objetivo declarado, segundo a investigação policial, era eleger vereadores e, eventualmente, prefeitos que pudessem atuar como "braços políticos" da facção junto ao poder público local, facilitando a obtenção de contratos públicos, obstruindo investigações criminais e garantindo tratamento favorecido a membros presos da organização.

A segunda modalidade, coação de eleitores, tem sido relatada em diferentes investigações. No caso da Operação Segundo Caminho (deflagrada em 23/06/2022), a Polícia Federal apurou a atuação de organização criminosa que patrocinou a candidatura de um de seus integrantes nas eleições municipais de 2020, em Barra do Garças/MT, evidenciando estratégias de infiltração eleitoral em áreas sob domínio de facções.

Nesses contextos territoriais, a intimidação difusa e não ostensiva opera no campo psicológico das vítimas, produzindo clima de medo que restringe o exercício livre e consciente do direito de voto, valor nuclear do sistema democrático (BRASIL, 2022).

A terceira modalidade, utilização irregular de redes sociais, ganhou especial relevância nas eleições de 2024. No plano normativo e jurisprudencial, o Tribunal Superior Eleitoral reafirmou as vedações e os requisitos para a propaganda na internet (Res.–TSE nº 23.610/2019) e para pesquisas e enquetes (Res.–TSE nº 23.600/2019), coibindo práticas como o impulsionamento irregular por pessoa natural ou por terceiros, o uso indevido do nome de adversários em buscas patrocinadas, a disseminação de conteúdo desinformativo e a divulgação de enquetes ou sondagens

sem registro (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2024a; BRASIL, 2024b).

Em Mato Grosso, a fiscalização do Ministério Público Eleitoral — com atuação do GAECO/MPMT — intensificou investigações sobre a influência de organizações criminosas nas candidaturas e no ambiente informacional durante o pleito, ao passo que o TRE-MT registrou 1.608 denúncias de propaganda irregular pelo aplicativo Pardal (MATO GROSSO, 2025; TRE-MT, 2024). Tais condutas foram objeto de remoção e sanções quando constatadas, à luz dos arts. 57-B, 57-C e 57-D da Lei nº 9.504/1997 e da Res.-TSE nº 23.610/2019 (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2025).

Arcabouço constitucional e legal aplicável ao enfretamento da infiltração criminosa nas eleições

O ordenamento brasileiro reúne sólido arcabouço constitucional e infraconstitucional para resguardar a legitimidade e a autenticidade das eleições. No plano constitucional, o art. 14 assegura a soberania popular pelo voto e, em seu § 9º, autoriza lei complementar a instituir inelegibilidades para proteger probidade, moralidade e a normalidade do pleito; já o art. 17, § 4º, veda o uso, por partidos, de organizações paramilitares, funcionando como barreira preventiva à instrumentalização do sistema partidário por facções criminosas.

No plano infraconstitucional, a LC nº 64/1990 define hipóteses de inelegibilidade (art. 1º, como condenação criminal e rejeição de contas) e prevê a AIJE (art. 22) para apurar abuso de poder, corrupção ou fraude, com cassação e declaração de inelegibilidade. A Lei nº 9.504/1997 oferece instrumentos para coibir ilícitos eleitorais, como as condutas vedadas a agentes públicos (art. 73), a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A), a arrecadação e os gastos ilícitos (art. 30-A) e as regras sobre propaganda. No âmbito regulamentar, a Res. TSE nº 23.610/2019 disciplina propaganda, internet, impulso e combate à desinformação, hoje centrais nas estratégias de comunicação política.

O artigo 17, parágrafo quarto, da Constituição Federal como fundamento autônomo de inelegibilidade: evolução hermenêutica

A interpretação e a aplicação do art. 17, § 4º, da Constituição da República, que veda aos partidos políticos a utilização de organização paramilitar, constituem o eixo central da análise jurisprudencial desenvolvida neste estudo. Sustenta-se que, ao longo da última década, houve um adensamento hermenêutico desse comando, com a projeção de efeitos preventivos e repressivos no controle do processo eleitoral (registro, elegibilidade e sancionamento), independentemente de trânsito em julgado na esfera penal, quando demonstrada a vinculação a estruturas armadas.

Tal percurso corresponde, em termos técnico-dogmáticos, ao fenômeno da mutação constitucional, entendido como alteração do significado ou do alcance da norma sem mudança de seu texto, resultante de novas leituras jurídicas, políticas e sociais sobre o conteúdo do dispositivo (BARROSO, 2010; BRASIL, 1988).

Historicamente, a Justiça Eleitoral adotou leitura restritiva das inelegibilidades, baseada na presunção de inocência e na reserva de lei complementar do art. 14, § 9º, da CF. À luz da Súmula 13/TSE, esse dispositivo não é autoaplicável, exigindo tipicidade estrita nas hipóteses da LC nº 64/1990. Assim, indeferimentos ou cassações somente se sustentavam nas hipóteses legais taxativas, não em princípios constitucionais; mesmo diante de indícios robustos de vínculos com organizações criminosas, sem condenação transitada em julgado ou enquadramento específico, o registro ou o mandato eram, em regra, mantidos.

A partir de meados da década de 2010, evidencia-se inflexão na jurisprudência eleitoral, impulsionada por dois vetores complementares: (i) a intensificação e sofisticação da presença de organizações criminosas na arena político-eleitoral, fenômeno documentado pela literatura sobre milícias e captura territorial (Alves, 2020); e (II) o desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais em chave de dupla proteção, agregando à proibição do excesso a proibição de proteção insuficiente (*Untermaßverbot*), construção clássica do Tribunal Constitucional Federal Alemão e já assimilada pela jurisprudência constitucional brasileira (ALEMANHA, 1975; ALEMANHA, 1993; BRASIL, 2022).

No plano institucional, essa mudança encontra eco em iniciativas de governança que reduzem assimetrias informacionais, como

a criação, no TRE-MT, de assessoria de inteligência em cooperação com a Polícia Judiciária Civil, voltada a prevenir e investigar interferências de facções no pleito (BRASIL, 2025a). Em paralelo, o PL nº 5.582/2025 densifica o quadro infralegal ao conceituar “facção criminosa”, recrudescer penas e prever instrumentos patrimoniais e investigativos, oferecendo parâmetros operacionais que dialogam com a aplicação preventiva do art. 17, § 4º, da Constituição (BRASIL, 2025b).

Essa inflexão hermenêutica encontrou ponto culminante em 25 de março de 2025, quando o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 0600242-56.2024.6.19.0154, fixou tese expressa no sentido de que a vedação de candidatura de integrante de organização paramilitar ou congênera deriva diretamente do artigo 17, § 4º, da Constituição Federal, dispensando intermediação infraconstitucional e permitindo o indeferimento do registro com base em prova idônea colhida na própria seara eleitoral.

A decisão, relatada pelo Ministro Antônio Carlos Ferreira, representou marco na jurisprudência eleitoral brasileira, ao consolidar o entendimento de que o artigo 17, § 4º, da Constituição constitui norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, apta a fundamentar, de forma autônoma, restrições ao exercício de direitos políticos quando comprovado vínculo orgânico entre o candidato e organizações de natureza paramilitar.

A fundamentação desta decisão ancora-se em interpretação teleológica e sistemática da Constituição Federal, que reconhece, nos dispositivos relativos ao sistema eleitoral e partidário, não apenas normas organizatórias, mas verdadeiros princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Segundo esta interpretação, a vedação à utilização de organizações paramilitares pelos partidos políticos não constitui mera recomendação programática dirigida ao legislador ordinário, mas imperativo constitucional de proteção da própria democracia, que não pode tolerar a instrumentalização do sistema representativo por estruturas organizadas dedicadas à prática sistemática de crimes, ao emprego de violência privada e à subversão da ordem jurídica.

Ações e remédios processuais eleitorais disponíveis para o enfretamento da infiltração criminosa

O ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro dispõe de diversificado arsenal de instrumentos processuais destinados à tutela da normalidade e da legitimidade das eleições, distribuídos entre ações de natureza preventiva (incidentes na fase de registro de candidaturas) e ações de natureza repressiva (aplicáveis durante a campanha eleitoral e após a diplomação dos eleitos). A compreensão adequada deste conjunto de instrumentos processuais é indispensável tanto para a análise crítica da jurisprudência quanto para a identificação de eventuais lacunas ou sobreposições que possam comprometer a efetividade da tutela jurisdicional.

A Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC), prevista no art. 3º da LC nº 64/1990, constitui o principal controle preventivo da elegibilidade. Pode ser proposta pelo MPE, partidos, coligações e candidatos, e destina-se a verificar condições positivas (nacionalidade, alistamento, domicílio, filiação e idade) e a ausência de inelegibilidades constitucionais e legais; deve fundamentar-se em fatos determinados e prova idônea, vedadas impugnações genéricas.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), prevista no art. 22 da LC nº 64/1990, destina-se à apuração de abuso de poder econômico ou político, uso indevido dos meios de comunicação e condutas vedadas. Pode ser proposta pelo MPE, por partido, coligação ou candidato, tramita no juízo eleitoral, com possibilidade de recurso ao TRE e ao TSE, e, se julgada procedente, enseja cassação do registro ou do diploma e a declaração de inelegibilidade por oito anos.

Particularmente relevante para o enfrentamento da infiltração criminosa é a modalidade de AIJE destinada a apurar abuso de poder econômico, categoria na qual se enquadra o financiamento ilícito de campanhas eleitorais por organizações criminosas. A caracterização do abuso de poder econômico demanda a demonstração de três elementos cumulativos: a prática de conduta vedada pela legislação eleitoral (elemento objetivo); a potencialidade de a conduta afetar a normalidade e legitimidade das eleições (elemento consequencial); e a gravidade das circunstâncias do caso concreto, considerando critérios como extensão territorial da prática, o valor dos recursos empregados e o grau de organização e sistematicidade (elemento qualificador).

A Lei nº 9.504/1997 prevê representações de rito célere para ilícitos de campanha como propaganda irregular (arts. 36, 37 e



57 e ss., com remoção e multa), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, com possível cassação do registro ou do diploma) e arrecadação e gastos ilícitos de recursos (art. 30-A, com cassação e inelegibilidade). No meio digital, a Res. TSE nº 23.610/2019 disciplina impulsionamento irregular, desinformação e uso de perfis falsos ou *bots*, em razão da centralidade das plataformas nas campanhas.

Limitações práticas e desafios probatórios no enfrentamento de estruturas criminosas complexas

Não obstante a existência de robusto arsenal normativo e processual destinado à tutela da legitimidade eleitoral, a prática forense e as investigações conduzidas por órgãos de segurança pública têm evidenciado significativas limitações e desafios operacionais no enfrentamento efetivo da infiltração de organizações criminosas no processo eleitoral. Essas limitações decorrem, fundamentalmente, de três ordens de fatores: restrições temporais inerentes ao calendário eleitoral, dificuldades probatórias específicas dos crimes praticados por organizações estruturadas e assimetrias informacionais entre as instituições de controle e as organizações criminosas.

No calendário eleitoral, o registro de candidaturas encerra-se em 15 de agosto, e os juízos devem julgar os pedidos até 16 de setembro — prazos exíguos que, embora assegurem segurança jurídica e isonomia, dificultam a produção de prova complexa acerca de vínculos com organizações criminosas.

As dificuldades probatórias específicas decorrem da natureza clandestina e compartimentada das organizações criminosas, que empregam sofisticadas técnicas de ocultação de vínculos formais e de utilização de intermediários ("laranjas") para operacionalização de atividades ilícitas. No caso específico do financiamento irregular de campanhas eleitorais, os recursos ilícitos são frequentemente injetados através de doações formalmente regulares, realizadas por pessoas físicas ou jurídicas que funcionam como fachada para a organização criminosa, dificultando sobremaneira a identificação da origem efetiva dos recursos.

Adicionalmente, em territórios sob domínio de facções criminosas, a colheita de prova testemunhal — frequentemente indispensável para demonstração da coação de eleitores — é obstaculizada pelo clima de medo e intimidação que caracteriza estas localidades,

tornando extremamente raro que vítimas aceitem prestar depoimentos formais perante autoridades, mesmo sob garantias de proteção.

As assimetrias informacionais entre as instituições de controle e as organizações criminosas decorrem, principalmente, da fragmentação dos sistemas de informação dos órgãos de segurança pública e justiça e da ausência de mecanismos eficientes de compartilhamento e análise integrada de dados.

Informações sobre integrantes de organizações criminosas, movimentações financeiras suspeitas e vínculos societários encontram-se frequentemente dispersas entre diversos órgãos (Polícia Federal, polícias civis estaduais, Ministérios Públicos estaduais e federal, Receita Federal e Conselho de Controle de Atividades Financeiras), sem que existam protocolos institucionalizados e céleres de compartilhamento, especialmente no contexto de investigações eleitorais, que demandam celeridade incompatível com os trâmites burocráticos tradicionais.

Interpretação teleológica e tensões com garantias fundamentais: o necessário equilíbrio entre proteção democrática e devido processo legal

A aplicação do artigo 17, § 4º, da Constituição Federal como fundamento autônomo para restrição ao exercício de direitos políticos suscita importantes questões relacionadas ao equilíbrio entre valores constitucionais, aparentemente em tensão: de um lado, a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições e a tutela da moralidade administrativa; de outro, a presunção de inocência, o devido processo legal e a própria garantia de acesso aos cargos eletivos, que constitui dimensão fundamental dos direitos políticos consagrados pela Constituição.

A doutrina constitucional brasileira contemporânea, seguindo construção teórica desenvolvida originalmente na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão, reconhece que os direitos fundamentais possuem dupla dimensão normativa: uma dimensão negativa, que impõe ao Estado o dever de abstenção de interferências excessivas na esfera de liberdade individual (proibição do excesso, ou *Übermassverbot*); e uma dimensão positiva, que impõe ao Estado o dever de proteção efetiva dos bens jurídicos

fundamentais contra ameaças oriundas de terceiros ou de riscos sistêmicos (proibição da proteção insuficiente, ou *Untermassverbot*).

Aplicada ao contexto eleitoral, esta construção teórica implica reconhecer que o sistema constitucional de proteção do processo democrático não apenas proíbe interferências arbitrárias ou desproporcionais do Estado na esfera dos direitos políticos individuais, mas também impõe ao Estado o dever de adotar medidas efetivas e suficientes para proteger a integridade do sistema eleitoral contra ameaças concretas, especialmente aquelas representadas por organizações criminosas que buscam instrumentalizar o processo democrático para legitimar suas atividades ilícitas ou de capturar parcelas do poder estatal.

A tensão entre presunção de inocência e medidas preventivas de proteção do processo eleitoral pode ser adequadamente equacionada mediante a distinção entre sanções de natureza penal — que efetivamente exigem condenação definitiva, nos termos do artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal — e restrições de natureza eleitoral, que possuem finalidade essencialmente preventiva e prospectiva, destinadas a assegurar que somente pessoas com vida pregressa compatível com o exercício de mandatos eletivos possam concorrer a cargos públicos.

Esta distinção, consagrada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, permite compatibilizar a proteção do processo democrático com as garantias individuais, desde que observados parâmetros rigorosos de proporcionalidade e desde que fundadas as restrições eleitorais em elementos probatórios robustos, colhidos mediante observância do devido processo legal.

A proporcionalidade, em suas três dimensões — adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito —, constitui, portanto, critério fundamental para aferição da legitimidade constitucional de decisões judiciais que apliquem o artigo 17, § 4º, da Constituição como fundamento para indeferimento de registros ou a cassação de mandatos.

A medida será adequada quando efetivamente apta a proteger a legitimidade das eleições; necessária quando não houver medida alternativa menos gravosa aos direitos do candidato que seja igualmente eficaz; e proporcional em sentido estrito quando os benefícios para a proteção da democracia superarem os custos decorrentes da restrição aos direitos políticos individuais.

Análise jurisprudencial

Análise conceitual: organizações paramilitares e facções criminosas na interpretação do TSE

Em chave dogmática, a leitura teleológica do art. 17, § 4º, da Constituição — voltada a obstar a captura do processo político por estruturas armadas — é densificada pelo PL nº 5.582/2025 (Poder Executivo, em tramitação na Câmara), que tipifica “facção criminosa” e recalibra a resposta penal: pena de 8 a 15 anos para promover, constituir, financiar ou integrar; homicídios praticados por ordem ou em benefício da facção com pena de 12 a 30 anos e natureza hedionda; majoração de dois terços ao dobro em hipóteses qualificadas (participação de menor, concurso de agente público, transnacionalidade, conexão interorganizacional, envio de produto ao exterior), além de causas específicas (uso de arma restrito, explosivos, infiltração no setor público e domínio territorial ou prisional).

Preveem-se, ainda, mecanismos patrimoniais e institucionais (apreensão de bens, intervenção judicial em empresas utilizadas por facções, bloqueio de operações financeiras, suspensão de contratos com o poder público e afastamento cautelar de agentes), bem como medidas de cooperação e investigação reforçadas (coordenação internacional pela Polícia Federal e acesso a registros e comunicações).

Esse arranjo infralegal converge com a qualificação, na seara eleitoral, de grandes facções como organizações paramilitares, oferecendo conceitos operacionais e critérios fático-probatórios para a aplicação preventiva do art. 17, § 4º, sem prescindir do devido padrão de prova.

Evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (2015-2025)

Fase I (2015–2020)

Predominou, nesse período, leitura restritiva das inelegibilidades: o art. 14, § 9º, da Constituição Federal foi considerado não autoaplicável (Súmula 13/TSE), exigindo tipicidade estrita na LC nº 64/1990. Invocações genéricas de “vida pregressa” ou de princípios



constitucionais não eram reputadas suficientes para fundamentar indeferimento de registro ou cassação (TSE, [s.d.]; TSE, 2024a; TSE, 2025a).

Fase 2 (2020–2024)

A transição foi impulsionada por casos regionais, notadamente no âmbito do TRE-RJ, com lastro probatório robusto sobre vínculos entre candidaturas e milícias ou facções criminosas.

Em 19 de Dezembro de 2024, no REspEl 0600289-82.2024.6.19.0072 (Niterói/RJ), decisão monocrática afastou o fundamento exclusivo no art. 14, § 9º, e na Súmula 13, mantendo o indeferimento com orientação teleológica que seria posteriormente reforçada por referências aos REspEl 0600275-26.2024 e 0600242-56.2024 (TSE, 2024b; TRE-RJ, 2025a).

Fase 3 (2024–2025)

A partir de 2024, observa-se inflexão no próprio Tribunal Superior Eleitoral.

Em 13 de Março de 2025, o Tribunal confirmou, por unanimidade, indeferimento de registro com destaque ao art. 17, § 4º, CF (TSE, 2025b). Em 25 de Março de 2025, o Plenário consolidou a tese de que a vedação a candidaturas de integrantes de organização paramilitar decorre diretamente do art. 17, § 4º — reconhecido como norma de eficácia plena —, admitindo indeferimento de registro com base em prova idônea produzida na própria seara eleitoral (TSE, 2025c; TSE, 2025d). Em 20 de Maio de 2025, o TSE reafirmou esse padrão ao indeferir, por unanimidade, registro de candidatura em Belford Roxo/RJ por envolvimento com milícia (TSE, 2025e; TRE-RJ, 2025b).

Síntese: o eixo decisório migrou da centralidade da Súmula 13 + LC nº 64/1990 — com ênfase na tipicidade estrita — para a aplicação direta do art. 17, § 4º, da Constituição, admitindo-se o indeferimento de registro ou a cassação de mandato quando comprovado vínculo orgânico com organizações paramilitares, mediante prova idônea produzida na seara eleitoral.

Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso:

especificidades regionais e inovações institucionais

A trajetória recente do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE-MT) evidencia uma leitura contextualizada do fenômeno de infiltração criminosa no processo político local, conjugando respostas jurisdicionais firmes — quando demonstrados o nexo entre candidaturas e organizações criminosas e a gravidade lesiva ao bem jurídico eleitoral — com a preservação de garantias processuais nas hipóteses que ainda demandam comprovação robusta.

Nesse quadro, destacam-se três movimentos: (i) a consolidação, em segundo grau, de decisões de cassação fundadas em abuso do poder econômico associado a facção criminosa; (ii) a prudência procedimental no manejo do Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) quando ausente trânsito em julgado penal; e (iii) a adoção de inovação institucional para qualificar o fluxo decisório com insumos de inteligência.

No primeiro eixo, é paradigmático o Acórdão nº 31932, proferido no RCED nº 0600664-37.2024.6.11.0030 (Água Boa/MT), em 25 de Abril de 2025, sob relatoria designada da Desembargadora Serly Marcondes Alves no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.

Na espécie, o Tribunal reconheceu a incidência do art. 17, § 4º, da Constituição Federal — em chave de proteção da moralidade e da normalidade das eleições — diante de condenação criminal em segundo grau por “associação criminosa majorada e comércio ilegal de arma de fogo”, julgando procedente o pedido e cassando o diploma (BRASIL, TRE-MT, 2025a).

A ementa sintetiza o vetor normativo aplicado: “Art. 17, § 4º, da Constituição Federal. Proteção à moralidade administrativa e normalidade das eleições. Procedência do pedido. Cassação do diploma” (BRASIL, TRE-MT, 2025a).

Trata-se de orientação que explicita a permeabilidade do sistema eleitoral a ilícitos de natureza organizada e a adequação do RCED como instrumento de tutela da higidez do resultado quando o vício é antecedente à diplomação.

No segundo eixo, a Corte regional tem operado com autocontenção cautelar diante de pedidos liminares em RCED lastreados em causas penais sem trânsito em julgado bilateral, resguardando

a cognição exauriente do colegiado e os marcos constitucionais de suspensão de direitos políticos (BRASIL, TRE-MT, 2025a). A prudência procedimental, longe de enfraquecer a resposta institucional, reforça a legitimidade das decisões de mérito que enfrentam o nexo entre candidaturas e criminalidade organizada, evitando supressões precoces de mandatos sem lastro probatório consolidado.

No terceiro eixo — inovação organizacional com impacto direto na jurisdição — o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso instituiu, em 25 de Setembro de 2025, assessoria de inteligência em cooperação com a Polícia Judiciária Civil, destinada a produzir conhecimento estratégico sobre eventual envolvimento de candidatos com organizações criminosas e a mapear riscos de financiamento ilícito de campanhas. Ao prever a integração desses relatórios técnicos ao ciclo decisório (registro de candidatura, AIJE, RCED, AIME), o Tribunal alinha governança institucional e segurança jurídica, criando ponte formal entre informações de inteligência e o padrão probatório exigido em feitos eleitorais (BRASIL, TRE-MT, 2025b).

A experiência jurisprudencial também dialoga com casos público-notórios de forte relevância eleitoral. Em 1º de Outubro de 2025, notícia especializada deu conta de julgamento colegiado do TRE-MT que manteve a cassação do mandato de vereador em Rondonópolis por “patrocínio” de campanha pelo Comando Vermelho — com reconhecimento de inelegibilidade por oito anos e rejeição de embargos de declaração sob relatoria do Juiz Raphael de Freitas Arantes (Olhar Jurídico, 2025). Em 30 de Outubro de 2025, cobertura jornalística relatou a prisão de suplente de vereador, na “Operação Clausa Porta”, por suspeita de integrar facção criminosa em Água Boa, com conexão fática relevante às dinâmicas de infiltração no território (Oliveira, 2025). Tais registros de imprensa, embora não constituam precedentes, ilustram o contexto empírico no qual a jurisprudência regional se desenvolve: um ambiente em que a captura social e financeira por organizações criminosas pode contaminar a competição eleitoral e exigir respostas coordenadas — jurisdicionais e administrativas — para proteção da soberania popular.

Em síntese, o modelo regional delineado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso combina: (a) proteção reforçada da lisura do pleito quando comprovada a instrumentalização criminosa

da candidatura; (b) garantismo procedimental na via do RCED, evitando medidas extremas antes da deliberação colegiada; e (c) inteligência institucionalizada para qualificar a prova e a cognição judicial. Esse tripé confere densidade normativa e efetividade ao enfrentamento preventivo-repressivo da infiltração do crime organizado na política mato-grossense (BRASIL, TRE-MT, 2025a; BRASIL, TRE-MT, 2025b; OLHAR JURÍDICO, 2025; OLIVEIRA, 2025).

3.5. Síntese dos padrões decisórios identificados e consolidação jurisprudencial (2024-2025)

A análise sistemática de acórdãos paradigmáticos examinados, complementada pelo estudo de dezenas de outras decisões proferidas pelos tribunais eleitorais no período de 2024-2025, permite identificar padrões decisórios consolidados e tendências interpretativas que caracterizam o atual estágio de evolução da jurisprudência eleitoral brasileira em matéria de enfrentamento à infiltração criminosa.

O primeiro padrão identificado refere-se ao reconhecimento da eficácia plena e aplicabilidade imediata do artigo 17, § 4º, da Constituição Federal, tendência consolidada especialmente após o julgamento do caso de Belford Roxo pelo Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2025. Este reconhecimento representa superação da interpretação restritiva tradicional, consagrada na Súmula nº 13 do TSE, e abre caminho para a aplicação direta do dispositivo constitucional como fundamento autônomo de inelegibilidade, independentemente de mediação infraconstitucional.

O segundo padrão consubstancia uma leitura ampliativa e teleológica do art. 17, § 4º, pela qual “organização paramilitar” passa a abranger, além das milícias *stricto sensu*, as grandes facções nacionais — em consonância com a tipificação e o endurecimento punitivo delineados no PL nº 5.582/2025 — sempre que presentes estrutura de comando e disciplina, domínio territorial com emprego sistemático de violência ou coação, aparato organizativo estável e capacidade de interferência no processo eleitoral (por constrição do eleitorado ou financiamento ilícito).

O terceiro padrão diz respeito aos requisitos probatórios para aplicação do artigo 17, § 4º. A jurisprudência consolidou o

entendimento de que o indeferimento de registro ou a cassação de mandato exigem: (i) demonstração de vínculo orgânico entre o candidato e a organização, não sendo suficiente relação ocasional; prova idônea colhida mediante observância do devido processo legal; e fundamentação específica sobre gravidade e potencialidade lesiva.

Discussão crítica

Princípios constitucionais em tensão: proteção democrática versus garantias individuais

A aplicação do artigo 17, parágrafo quarto, da Constituição Federal como fundamento autônomo para restrição ao exercício de direitos políticos suscita importante tensão entre valores constitucionais fundamentais: de um lado, a proteção da normalidade e DA legitimidade das eleições e a tutela da moralidade administrativa; de outro, a presunção de inocência, o devido processo legal e a garantia de acesso aos cargos eletivos.

Essa tensão não constitui mera questão teórica ou acadêmica, mas desafio prático enfrentado cotidianamente pelos tribunais eleitorais, que devem decidir sobre o deferimento ou indeferimento de registros de candidatura em prazos extremamente exíguos, frequentemente com base em elementos probatórios limitados e em contextos de incerteza fática.

A compatibilização dessa tensão demanda a aplicação rigorosa do princípio da proporcionalidade em suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A medida restritiva será adequada quando efetivamente apta a proteger a legitimidade das eleições; necessária quando não existir medida alternativa menos gravosa igualmente eficaz; e proporcional em sentido estrito quando os benefícios para a proteção da democracia superarem os custos em termos de restrição aos direitos individuais.

Padrões probatórios e segurança jurídica: desafios na demonstração de vínculos com organizações criminosas

A efetividade da aplicação do artigo 17, § 4º, da Constituição Federal, depende fundamentalmente da definição de padrões

probatórios adequados, que sejam, simultaneamente, rigorosos o suficiente para garantir segurança jurídica e proteção contra arbitrariedades, mas flexíveis o bastante para permitir resposta institucional eficaz em contextos caracterizados pela sofisticação das organizações criminosas e pelas dificuldades inerentes à produção de prova em ambientes de coação e intimidação.

Lacunas normativas identificadas e propostas de aperfeiçoamento

A análise do arcabouço normativo e da jurisprudência permite identificar lacunas que comprometem a efetividade do enfrentamento à infiltração criminosa nas eleições. A primeira lacuna refere-se à ausência de definição legal precisa de "organização paramilitar" e congêneres para fins eleitorais. A segunda lacuna diz respeito aos critérios probatórios mínimos exigidos para caracterização do vínculo orgânico. A terceira lacuna relaciona-se à harmonização entre o artigo 17, parágrafo quarto, e os demais instrumentos processuais eleitorais.

Conclusão

O presente estudo investigou, mediante metodologia qualitativa fundada em análise documental de jurisprudência e revisão bibliográfica especializada, a crescente infiltração de organizações criminosas no processo eleitoral de Mato Grosso e a resposta institucional da Justiça Eleitoral brasileira a essa ameaça, com ênfase na aplicação do artigo 17, parágrafo quarto, da Constituição Federal como fundamento autônomo para restrição ao exercício de direitos políticos.

A análise confirmou a hipótese central da pesquisa: o adensamento econômico-logístico de Mato Grosso, somado à sua posição geoestratégica em rotas transnacionais de narcotráfico, efetivamente ampliou os incentivos para que organizações criminosas — notadamente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) — desenvolvessem estratégias sofisticadas de infiltração político-eleitoral, incluindo financiamento irregular de candidaturas, coação de eleitores em territórios sob

domínio faccional e utilização de redes sociais para disseminação de propaganda irregular.

A investigação jurisprudencial revelou evolução hermenêutica significativa na interpretação do artigo 17, parágrafo quarto, da Constituição Federal, culminando com a fixação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2025, de tese expressa no sentido da eficácia plena e aplicabilidade imediata desse dispositivo. Esta virada jurisprudencial representa marco divisório na história do direito eleitoral brasileiro, na medida em que reconhece a possibilidade de aplicação direta de norma constitucional como fundamento para inelegibilidade, independentemente de mediação infraconstitucional.

Os achados da pesquisa demonstraram que a nova orientação jurisprudencial fornece barreira preventiva eficaz no momento do registro de candidaturas, permitindo o indeferimento quando houver prova robusta de vínculo orgânico entre o candidato e organização criminosa, independentemente de condenação penal transitada em julgado. No plano informacional, a vedação ao impulsionamento negativo e o enfrentamento sistemático à desinformação elevaram significativamente o custo das estratégias de captura eleitoral baseadas em manipulação do ambiente digital.

A criação, no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, de Assessoria de Inteligência Eleitoral em cooperação com a Polícia Civil — com vigência inicial de 24 meses — configura inovação institucional apta a reduzir assimetrias informacionais e a qualificar a tomada de decisão judicial em casos de possível vinculação de candidaturas a organizações criminosas (BRASIL, 2025a). Persistem, contudo, desafios relevantes: i) gargalos probatórios diante da sofisticação organizacional dessas estruturas; ii) lacunas conceituais e standards de prova atinentes à noção constitucional de “organização paramilitar”; e iii) necessidade de aprimorar fluxos de cooperação e interoperabilidade informacional entre segurança pública e Justiça Eleitoral. Nesse horizonte, o PL nº 5.582/2025 densifica o quadro infralegal ao positivizar o conceito de “facção criminosa”, recrudescer penas e prever instrumentos patrimoniais e investigativos, oferecendo parâmetros operacionais que dialogam com a aplicação preventiva do art. 17, § 4º, da Constituição (BRASIL, 2025b).

Do ponto de vista institucional, a pesquisa fornece subsídios para o aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento à infiltração criminosa, destacando a necessidade de abordagem coordenada e multifacetada que articule instrumentos preventivos, repressivos e educacionais.

A conclusão fundamental deste estudo é que a neutralização sustentada de arranjos espúrios de captura eleitoral demanda ação coordenada, permanente e fundada em inteligência por parte de todo o sistema de segurança pública e justiça — incluindo Polícias Federal e Civis, Ministérios Públicos, Justiça Eleitoral e órgãos de controle —, aliada à conscientização cívica perene do eleitorado sobre a centralidade do voto livre, secreto e direto para a preservação da democracia. Somente por meio desse esforço conjunto e sustentado será possível desarticular, de modo estrutural, as estratégias de infiltração criminosa e preservar a integridade do sistema democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J.C.S. Dos barões ao extermínio: uma história de violência na Baixada Fluminense. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência.
- BARROSO, L.R. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. 1995. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. 1997. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Polícia Federal. PF deflagra Operação Segundo Caminho em Barra do Garças/MT. 2025. Brasília, DF: Polícia Federal, 31 maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/06/pf-deflagra-operacao-segundo-caminho-em-barra-do-garcas-mt>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2009. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 14, Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 6 ago. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 out. 2009.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. 2025. Acórdão nº 31932 (RCED nº 0600664-37.2024.6.11.0030 – Água Boa/MT). Relatora designada: Des. Serly Marcondes Alves. Julgado em: 25 abr. 2025. Disponível em: Portal PJe da Justiça Eleitoral. Acesso em: 11 nov. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. 2025. Recurso em Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600664-37.2024.6.11.0030. Recorrente: Jonas

Eduardo Queiroz Moraes. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Desembargador Presidente. Água Boa, 15 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. 2025. TRE-MT e Polícia Civil terão assessoria focada em investigar influência do crime organizado nas eleições. Cuiabá, 25 set. 2025. Disponível em: <https://www.tre-mt.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Setembro/tre-mt-e-policia-civil-terao-assessoria-focada-em-investigar-influencia-do-crime-organizado-nas-eleicoes>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. 2025. Pardal registra 1.608 denúncias relacionadas às Eleições Municipais em Mato Grosso. Cuiabá, 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.tre-mt.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/pardal-registra-1-608-denuncias-relacionadas-as-eleicoes-municipais-em-mato-grosso>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. 2024. Recurso Eleitoral nº 0600242-56.2024.6.19.0154. Recorrente: Fabio Augusto de Oliveira Brasil. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relatora: Juíza Daniela Bandeira de Freitas. Belford Roxo, 5 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. 2024. Recurso Eleitoral nº 0600289-82.2024.6.19.0072. Recorrente: Carlos Alberto de Macedo. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Juiz Federal Ricardo Perlingeiro. Niterói, 22 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. 2025. TSE confirma decisão do TRE-RJ que nega registro de candidato a vereador de Niterói. Rio de Janeiro: TRE-RJ, 14 mar. 2025. Disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/tse-confirma-decisao-do-tre-rj-que-nega-registro-de-candidato-a-vereador-de-niteroi>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. 2025. TSE consolida tese sobre envolvimento com organização paramilitar no processo eleitoral. Rio de Janeiro: TRE-RJ, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/tse-consolida-tese-sobre-envolvimento-com-organizacao-paramilitar-no-processo-eleitoral>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060006950. Agravante: Roberto Silva Santos. Agravado:

Coligação Por um Futuro Melhor. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em: 25 fev. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060031114. Agravante: Fernando José Costa. Agravado: Partido Social Democrático. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 24 jun. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060031795. Agravante: Luiz Fernando Oliveira. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Ramos Tavares. Julgado em: 20 maio 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060037209. Agravante: José Carlos Silva. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Raul Araújo. Julgado em: 23 jun. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060058305. Agravante: Maria Aparecida Santos. Agravado: Coligação Unidos pelo Futuro. Relator: Ministro Carlos Horbach. Julgado em: 7 ago. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 9 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060062288. Agravante: Paulo Roberto Almeida. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em: 12 ago. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Confira a pauta de julgamentos do TSE desta terça-feira (25). Brasília, DF: TSE, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/confira-a-pauta-de-julgamentos-do-tse-desta-terca-feira-25>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Decisões da semana: TSE consolida tese que proíbe candidaturas de pessoas ligadas a grupos criminosos. Brasília, DF: TSE, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/decisoes-da-semana-tse-consolida-tese-que-proibe-candidaturas-de-pessoas-ligadas-a-grupos-criminosos>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 0600242-56.2024.6.19.0154. Embargante: Fabio Augusto de Oliveira Brasil. Embargado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Antônio Carlos Ferreira. Julgado em: 25 mar. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Interpretação das normas: generalidades. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas selecionados: inelegibilidades e condições de elegibilidade. Brasília, DF: TSE, 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Recurso Especial Eleitoral nº 0600289-82.2024.6.19.0072. Recorrente: Carlos Alberto de Macedo. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado em: 13 mar. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2019. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 1996. Súmula nº 13. Não é auto-aplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994. Aprovada em 29 jun. 1996. Brasília, DF: TSE, 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. Temas selecionados – Registro de candidato: pedido de registro. Brasília, DF: TSE, 2025. Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/registro-de-candidato/pedido-de-registro>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. TSE confirma decisão que negou registro de candidato a vereador de Belford Roxo (RJ). Brasília, DF: TSE, 20 maio 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Maio/tse-confirma-decisao-que-negou-registro-de-candidato-a-vereador-de-belford-roxo-rj>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. TSE consolida tese sobre envolvimento com organização paramilitar no processo eleitoral. Brasília, DF: TSE, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/tse-consolida-tese-sobre-envolvimento-com-organizacao-paramilitar-no-processo-eleitoral>. Acesso em: 11 nov. 2025.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2025. TSE nega registro de candidato a vereador de Niterói (RJ). Brasília, DF: TSE, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Marco/tse-nega-registro-de-candidato-a-vereador-de-niteroi-rj>. Acesso em: 11 nov. 2025.**
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2024. Vida pregressa. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas selecionados: inelegibilidades e condições de elegibilidade. Brasília, DF: TSE.**
- CANCELLI, E. O Estado Novo em Marcha para o Oeste. Curitiba: Editora CRV.
- CARVALHO, C.D. História Diplomática do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- CERQUEIRA, D. et al. Atlas da Violência 2024. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- COELHO, Felipe Nogueira. 1976. Memórias cronológicas da capitania de Mato Grosso. Cuiabá: UFMT.
- FIGUEIREDO, A.; PARREIRAS, A.; SANTOS, M.P.; ALVES, P.P.G. Apresentação: dinâmicas da violência e da criminalidade na macrorregião Centro-Oeste do Brasil. Boletim de Análise Político-Institucional, Rio de Janeiro, n. 38, p. 5-10, abr. 2025. DOI: 10.38116/bapi38apresenta.
- FREIXO, M. Milícias e crime organizado no Rio de Janeiro: entrevista. Revista Piauí, Rio de Janeiro, ed. 92, maio 2014.
- GARCIA, D.S.C. Mato Grosso (1850-1889): uma província na fronteira do império. 2001. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- GOMES, L.F. Direito Penal: parte geral. 27. ed. Salvador: Juspodivm.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2023. Contas Regionais do Brasil 2022. Rio de Janeiro: IBGE.**
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2025. Em 2022, PIB cresce em 24 unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/>**

noticias/41893-em-2022-pib-cresce-em-24-unidades-da-federacao. Acesso em: 11 nov. 2025.

INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA. 2024. Anuário da Soja 2024. Cuiabá: IMEA.

INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA. 2023. Relatório Anual 2022: desempenho econômico do agronegócio mato-grossense. Cuiabá: IMEA.

MATO GROSSO. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2025. *Fiscalização do Ministério Público nas Eleições 2024 garantiu equilíbrio da disputa e vontade dos eleitores*. Cuiabá: MPMT, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/portal-cao/news/727/153949/fiscalizacao-do-ministerio-publico-nas-eleicoes-2024-garantiu-equilibrio-da-disputa-e-vontade-dos-eleitores/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

MATO GROSSO. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2025. *Gaeco apura suposta ligação de agentes públicos com o Comando Vermelho (Operação Nexus)*. Cuiabá: MPMT, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/151313/gaeco-apura-suposta-ligacao-de-agentes-publicos-com-o-comando-vermelho>. Acesso em: 11 nov. 2025.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. 2024. *Contas Regionais: Produto Interno Bruto de Mato Grosso em 2022*. Cuiabá: SEPLAG/MT.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. 2023. *Relatório de Violência Política no Brasil 2023*. Rio de Janeiro: INCT Observatório das Metrôpoles.

OLHAR JURÍDICO. 2025. *TRE mantém cassação de vereador do PT que foi "patrocinado" pelo CV nas eleições de 2024*. Cuiabá, 1 out. 2025. Disponível em: <https://www.olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=60780¬icia=tremantemcassacao-de-vereador-do-pt-que-foi-patrocinado-pelo-cv-nas-eleicoes-de-2024>. Acesso em: 11 nov. 2025.

OLIVEIRA, V. *Suplente de vereador é preso 1 dia antes de assumir cadeira na Câmara por suspeita de integrar facção criminosa em MT*. G1 Mato Grosso, Cuiabá, 30 out. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2025/10/30/suplente-de-vereador-e-preso-1-dia-antes-de-assumir-cadeira-na-camara-por-suspeita-de-integrar-facao-criminosa-em-mt.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2025.



POLÍCIA FEDERAL. 2020. *Operação Captura do Estado: investigação de práticas eleitorais ilícitas em Mato Grosso*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/11-noticias-de-novembro-de-2020/policia-federal-deflagra-operacao-captura-do-estado-para-investigar-praticas-eleitorais-ilicitas-em-mato-grosso>. Acesso em: 11 nov. 2025.

WAGNER, E. O programa de desenvolvimento dos Cerrados e sua contribuição a produção de grãos e proteína animal. Planaltina, DF: EMBRAPA – Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado.

Como vota, desinformado? Atuação regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral e Direito à Informação Verdadeira¹

Thyerrí José Cruz Silva²

Wesley Araújo Cardoso³

RESUMO

A desordem informacional tem comprometido bases fundamentais do regime democrático e do processo eleitoral, a exemplo do direito à informação verdadeira. No Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem expedido resoluções a respeito da desinformação no processo eleitoral, como as de nº 23.671/2021, 23.714/2022, 23.732/2024 e 23.735/2024. Nesse sentido, questiona-se: de que maneira é possível afirmar que tais atos normativos contribuem para a garantia do direito à informação verdadeira? A hipótese é de que o TSE, por ser órgão do Estado, integrante do Poder Judiciário, contribui para a garantia desse direito não apenas no âmbito eleitoral, pois também pode reforçar outros aspectos da vida em comunidade que dependem da disseminação de informações verdadeiras e de qualidade. O objetivo do trabalho é analisar a atuação regulamentar do TSE no enfrentamento à desordem informacional em relação ao direito à informação verdadeira. Para tanto, são consultados trabalhos acadêmicos sobre as eleições brasileiras, a desinformação, o direito à informação verdadeira e a atuação regulamentar do TSE. São analisadas as Resoluções citadas, bem como os relatórios dos resultados das ações de enfrentamento à desinformação nas três últimas eleições. Os resultados da pesquisa apontam para uma efetiva atuação do TSE em prol do direito à informação verdadeira, especialmente a partir do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, regulação setorial bem-sucedida passível de expansão para outras searas igualmente afetadas pela desordem informacional.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Mestre em Direitos Humanos (UNIT/SE) com bolsa CAPES. Pós-graduado em Direito Constitucional, Direito Penal e Direito Eleitoral (Faculdade Legale/SP). Graduado em Direito (UNIT/SE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6987132345466967>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7250-0790>. E-mail: thyerricruzdireito@gmail.com.

³ Pós-graduado em Direito Eleitoral e Político (IDP), em Direito Constitucional (EJUSE) e em Direito Previdenciário (FSBA). Graduado em Direito (UNIT/SE). Advogado (OAB/SE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6510346401570211>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9513-0793>. E-mail: wa.cardosoadv@gmail.com



Palavras-chave: Desinformação; Desordem Informacional; Fake News; Resoluções Eleitorais; Tribunal Superior Eleitoral.

ABSTRACT

Informational disorder has undermined fundamental foundations of the democratic regime and the electoral process, such as the right to truthful information. In Brazil, the Superior Electoral Court (TSE) has issued Resolutions regarding disinformation in the electoral process, including Nos. 23.671/2021, 23.714/2022, 23.732/2024, and 23.735/2024. In this context, the following question arises: to what extent is it possible to assert that such normative acts contribute to ensuring the right to truthful information? The hypothesis is that the TSE, as a State body and a member of the Judiciary, contributes to guaranteeing the right to truthful information, not only within the electoral sphere, but also by reinforcing other aspects of community life that depend on the dissemination of truthful and high-quality information. The objective of this study is to analyze the regulatory action of the TSE in addressing informational disorder in relation to the right to truthful information. To this end, academic works on Brazilian elections, disinformation, the right to truthful information, and the regulatory role of the TSE in this regard are consulted. The aforementioned Resolutions are analyzed, as well as reports on the results of actions taken to combat disinformation in the last three elections. The research findings indicate an effective performance by the TSE in favor of the right to truthful information, particularly through the Permanent Program to Combat Disinformation, a successful sectoral regulation that may be expanded to other areas equally affected by informational disorder.

Keywords: Brazilian Electoral Resolutions; Brazilian Superior Electoral Court; Fake News; Information Disorder; Misinformation.

Introdução

Tendo em vista os efeitos deletérios da desordem informacional sobre a democracia e seus elementos eleitorais essenciais, as instituições brasileiras passaram a enfrentá-la, no âmbito de suas competências e atribuições, a fim de resguardar o regime democrático, que tem como um de seus elementos o exercício do direito à informação verdadeira e de qualidade.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a atuar na regulamentação da desinformação no âmbito eleitoral, com a finalidade de garantir a lisura dos processos eleitorais, para o que é

imprescindível a circulação de informações verdadeiras e de qualidade, cujo acesso corresponde a um direito fundamental.

Mencionam-se, nesse particular, as Resoluções de nº 23.671/2021, que trata da vedação ao disparo em massa de mensagens e das respectivas sanções pelo descumprimento; nº 23.714/2022, que trata do enfrentamento à desinformação que atente contra o processo eleitoral; nº 23.732/2024, que veda a utilização de Inteligência Artificial (IA) para a produção e disseminação de *deepfakes*¹, bem como disciplina o papel das agências de checagem de fatos no enfrentamento à desordem informacional; e nº 23.735/2024, que dispõe acerca dos ilícitos eleitorais.

Objetiva-se, portanto, analisar a atuação regulamentar do TSE no enfrentamento à desordem informacional, que atinge sobremaneira o âmbito eleitoral, com relação ao direito à informação verdadeira. Busca-se, igualmente, responder à seguinte pergunta norteadora: de que maneira é possível afirmar que as Resoluções do TSE em matéria de desinformação eleitoral contribuem para a garantia do direito à informação verdadeira?

Hipotetiza-se que, se compete ao Estado a garantia do direito à informação, e sendo o TSE órgão integrante do Poder Judiciário, então a Corte, por meio de suas Resoluções em matéria de desinformação, atua em prol da garantia do direito à informação verdadeira no âmbito eleitoral, ainda que não se restrinja a esse campo. Entende-se que as limitações e sanções à desordem informacional no âmbito eleitoral, de indiscutível relevância para os interesses individuais e coletivos, podem engendrar uma cultura sociopolítica mais ampla de disseminação de informações verdadeiras e de qualidade em outros aspectos da vida em comunidade, para além dos contextos de exercício do sufrágio.

Como objetivos específicos, almeja-se destacar o papel desempenhado pela desinformação nas eleições brasileiras de 2018, apresentar os principais contornos jurídicos do direito à informação verdadeira e discutir a atuação regulamentar do TSE no enfrentamento à desordem informacional e quanto ao direito à informação verdadeira.

¹ Segundo Damasceno e Charlot (2025), *deepfakes* são formas de utilização de mecanismos de IA para produção de conteúdo audiovisual realista que não necessariamente aconteceu da forma representada, apresentando, pois, potencial lesivo aos direitos da personalidade das pessoas que têm a imagem veiculada nesses conteúdos, inclusive pela possível formação de opinião decorrente de sua difusão por meio de mídias digitais e redes sociais, aproximando-se, assim, tanto do caráter falso quanto do malicioso, ambos componentes da desordem informacional.



Para tanto, realiza-se uma pesquisa bibliográfica em artigos, dissertações, capítulos e livros buscados em bases de dados acadêmicas, como Periódicos Capes e SciELO, acerca das eleições brasileiras e a desinformação, do direito à informação verdadeira e da atuação regulamentar do TSE nesse sentido. Em seguida, são analisadas as Resoluções mencionadas que tratam da desinformação no âmbito eleitoral, bem como os relatórios sobre os resultados das ações de enfrentamento à desordem informacional com relação às eleições de 2020 a 2024.

A pesquisa segue um percurso dedutivo, por partir de premissas gerais, a exemplo do conteúdo das Resoluções nº 23.671/2021, 23.714/2022, 23.732/2024 e 23.735/2024, a fim de verificar de que maneira se relacionam com a garantia do direito à informação verdadeira e de qualidade.

Democracia com “d” de desordem informacional: eleições e o direito à informação verdadeira

Com a cada vez maior utilização das mídias digitais e das redes sociais nos últimos anos, tem-se observado o incremento na produção e disseminação de conteúdos desinformativos, especialmente com finalidades político-eleitorais. Constituem exemplos disso os acontecimentos vislumbrados durante os processos eleitorais presidenciais norte-americano, de 2016, e brasileiro, de 2018, caracterizados pelo emprego de expedientes de desordem informacional por empresas de marketing, *social bots*², eleitores e apoiadores dos candidatos, que igualmente propalavam desinformação.

De igual maneira, multiplicaram-se os trabalhos acadêmicos a respeito da desordem informacional, ainda que sob o emprego de diversas outras expressões que a compõem ou a ela estão associadas, como desinformação (*misinformation/disinformation*), má informação (*malinformation*), notícias falsas (*fake news*) e pós-verdade, apenas para citar as principais. Contudo, passou-se a entender que a variedade de termos, muitas vezes apresentados sem tentativas mais objetivas de precisão conceitual, não contribuía

² *Social bots* são algoritmos criados para agir em nome de usuários, interagindo com outros seres humanos como se o fossem. Trata-se de programas de computação que proliferam a produção e disseminação de informações, inclusive falsas, atentando, pois, contra as bases do regime democrático, como se entende ter ocorrido nas eleições brasileiras de 2018 (Almeida, Santos e Espinoza, 2023).

devidamente para a análise do fenômeno, trazendo, ao contrário, prejuízos, tanto semânticos, quanto jurídicos.

Outrossim, a expressão mais comum – *fake news* – passou a ser utilizada como forma de enfrentamento à imprensa livre por parte de autoridades políticas eleitas, propaladoras de desinformação e por ela beneficiadas politicamente (Sarlet e Siqueira, 2020). Além disso, a mentira constitui objeto da ética, não do direito (Rais, 2018) – muito embora a desinformação não esteja circunscrita ao âmbito da mentira, ante sua especificidade quanto aos deméritos coletivos decorrentes de sua difusão (Faustino, 2025). A própria União Europeia recomendou o abandono gradativo da expressão, como testemunha o documento *A multi-dimensional approach to disinformation* (European Commission, 2018).

Foi nesse intuito que se aduziu a expressão desordem informacional para se referir às circunstâncias de prejuízos à informação verdadeira e de qualidade, tanto no âmbito das relações interpessoais quanto nas questões político-eleitorais. A referida expressão representa um gênero que comporta três diferentes espécies de fenômenos associados à poluição informacional, não sendo, portanto, sinônimas, o que impede seu uso alternado e indiscriminado. Cada tipo de desordem informacional está associado, em maior grau, à falsidade ou ao dano, havendo, entre esses dois campos, uma figura intermediária.

Assim, a informação falsa (*mis-information*) ocorre quando é compartilhada sem a intenção deliberada de causar dano, sendo falsa ou ilusória; a informação maliciosa (*mal-information*), por sua vez, ocorre quando uma informação genuína é compartilhada com a intenção de causar dano, trazendo aspectos da vida privada para a esfera pública, tendo por exemplos os vazamentos e discursos de ódio – o que, para Froehlich (2017), corresponde ao *doxing*. Em um grau intermediário, por assim dizer, encontrar-se-ia a desinformação (*disinformation*), caracterizada pelo compartilhamento deliberado com a intenção de causar danos, apresentando contexto falso e conteúdo impostor, manipulado ou fabricado (Wardle e Derakhshan [2017], 2023).

Há, também, outras categorias, tipologias e classificações apresentadas, como as que distinguem cada tipo de conteúdo desinformativo com relação ao grau de fabricação, manipulação e falsificação: falso, conspiratório, manipulado, impostor ou enganoso

(Recuero et al., 2025). Há quem acrescente à *misinformation* e à *disinformation* as figuras da *missing information*, caracterizada pela omissão – intencional ou não – de informações relevantes que deveriam estar presentes, e da *self-deception* (autoengano, má-fé), referente à ignorância deliberada quanto às evidências ou à manutenção de crenças contraditórias e inconsistentes (Froehlich, 2017). Com relação às (des)informações oficiais, menciona-se a informação desatualizada (*outdated information*), a informação conflitiva ou contraditória (*conflicting information*), a informação incompleta (*incomplete information*) e a intimidação percebida (*perceived intimidation*) (Ruokolainen, Widén e Eskola, 2023).

Algumas destas tipologias não estão associadas à intenção de falsidade ou dano, razão pela qual se adota a expressão desordem informacional, ainda que a desinformação seja uma de suas principais vertentes, em virtude dos efeitos sobre o âmbito político-eleitoral. Mesmo porque a situação se agrava quando são verificadas circunstâncias nas quais as pessoas sabem que o conteúdo é falso e, ainda assim, o repassam (Rapp e Salovich, 2018), muito embora pesquisas desse tipo não se aprofundem devidamente nos processos eleitorais, de maior escala em relação aos aspectos não institucionais e políticos. Assim, não se deve buscar tanto o fator individual — a intenção subjetiva da crença na e da disseminação da desinformação —, mas seus aspectos coletivos, como forma de comunicação socialmente estruturada (Bachur, 2021).

Foram essas formas socialmente estruturadas que, se não determinaram, ao menos influenciaram os resultados das experiências internacionais da eleição de Donald Trump à Presidência dos Estados Unidos da América, em 2016, e da saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), em 2017, mas também nas eleições presidenciais brasileiras que elegeram Jair Bolsonaro em 2018 (Rais, Fernandes Neto e Cidrão, 2019). Isso porque a desinformação e/ou a omissão informativa sistemáticas prejudicam a confiança nas instituições, na imprensa e nas fontes de autoridade, minando a capacidade de as pessoas tomarem decisões de maneira informada (Froehlich, 2017; Andrade e Menezes, 2020).

Não se afirma, diferentemente do que fazem Rosa, Souza e Camargo (2020), que as eleições precedentes eram norteadas por verdades produzidas, proferidas e compartilhadas pelos candidatos, uma vez que a mentira e outros recursos discursivos, semióticos e

demagógicos são de uso comum no âmbito da política, especialmente em se tratando de propaganda eleitoral. Entretanto, a potencialidade de difusão oferecida pelas novas tecnologias de informação e comunicação, pelas mídias digitais e as redes sociais, acarreta novos e maiores desafios à democracia, em virtude da influência deletéria sobre decisões políticas e eleitorais que demandam a possibilidade de exercício do direito à informação verdadeira e de qualidade.

Diante da situação, devem haver mecanismos de desenvolvimento de competências e habilidades por parte das pessoas, com relação à literacia digital, à educação política e ao aperfeiçoamento do senso crítico. A tais ações, mais amplas e com perspectiva de longo prazo, podem somar-se iniciativas institucionais, tanto públicas quanto privadas, de enfrentamento à desinformação. As iniciativas públicas incluem, dentre outras, as regulamentações setoriais, caso das Resoluções do TSE, a serem analisadas posteriormente, ao passo que as iniciativas privadas têm como principal exemplo as agências de checagem de fatos, além das determinações das próprias plataformas digitais.

A checagem de fatos tornou-se, mais que uma faculdade das empresas de jornalismo, um imperativo ético em um cenário de desordem informacional. No Brasil, a partir de 2018, a prática de *fact checking* passou a questionar a veracidade de conteúdos divulgados massivamente, especialmente os referentes a questões político-eleitorais, apresentando sua correspondência ou não com a realidade fática (Recuero et al., 2025). Longe de estarem restritas às empresas e aos jornalistas, as agências de checagem de fatos foram requisitadas pelo próprio TSE para implementar as medidas de enfrentamento à desinformação, tal como ocorreu com as plataformas digitais, como se discutirá a seguir.

Estas últimas também detêm papel relevante no enfrentamento à desinformação, especialmente com finalidade política e eleitoral. Se é verdade que a Cambridge Analytica utilizou uma série de dados pessoais para induzir a reflexões e atitudes políticas por meio de redes sociais, com relação ao processo eleitoral estadunidense de 2016 e o Brexit, medidas potencializadas pela busca desenfreada pelo lucro decorrente do maior engajamento das pessoas, por outro lado, as plataformas digitais não apenas podem, mas devem estabelecer meios próprios de evitar a difusão de conteúdos

desinformativos. Tais políticas, no entanto, esbarram na forma de elaboração dos algoritmos, bem como na sua intencionalidade lucrativa (Zanin e Ferreira, 2025). Trata-se de um “regime de informação”, uma “infocracia”, na qual os ativos mais buscados consistem nas informações e nos dados pessoais, cuja celeridade não se coaduna com a temporalidade própria da democracia enquanto regime político e forma social complexa (Han, 2022).

De toda forma, as redes sociais não podem se eximir das responsabilidades às quais estão sujeitas com relação ao enfrentamento à desinformação, tendo em vista que seu percurso, iniciado pelo engajamento baseado em conteúdos desinformativos, potencializa a polarização política em virtude do modelo de negócios das plataformas digitais, contagiando emocionalmente a massa por meio da mediação tecnológica e fragmentando a esfera pública ao retirar a credibilidade das instituições, demonstrando, assim, o funcionamento social da informação (Bachur, 2021). Trata-se de ações de contenção para enfrentar a desinformação, ações de conscientização para enfrentar a pós-verdade e ações de empoderamento para fortalecer a democracia (Bertoli et al., 2025). Entretanto, se as pessoas não entendem o mecanismo de desinformação como algo socialmente estabelecido, torna-se mais árduo o enfrentamento (Spinelli e Ramos, 2018).

Tais constatações indicam o papel do Estado com relação à garantia do exercício do direito à informação verdadeira e de qualidade, o que perpassa por formas de regulamentação, ainda que setoriais, como as realizadas pelo TSE. Antes disso, porém, deve-se discutir o direito à informação verdadeira no âmbito jurídico-normativo.

A informação ostenta, na atualidade, a condição de um ativo financeiro relevante para as plataformas digitais, mas também corresponde a um imperativo da forma atual de organização da sociedade, impactando a tomada de uma variedade de decisões, inclusive políticas e eleitorais. Por essa razão, e por se referirem a características e interesses das pessoas, tal como os dados, constituem direitos protegidos pelas normas jurídicas internacionais – vide o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Bosquê, 2018) –, constituições internas e leis regulamentadoras. Tal proteção jurídica denota como o direito à informação integra os fundamentos

da convivência democrática, como recorda Lora Alarcón (2007), ainda que, diferentemente do que sustenta o autor, não se cogite a existência de um “Direito da Informação” enquanto ramo jurídico ou mesmo disciplina com objeto próprio de estudo.

No caso brasileiro, o direito à informação está previsto no art. 5º da Constituição de 1988, especialmente nos incisos XIV e XXXIII: o primeiro dispositivo assegura a todas as pessoas o acesso à informação e protege o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional do jornalismo; o segundo, garante a todas as pessoas o direito de receber informações por parte do poder público, excepcionadas as sigilosas, imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, impondo a este a transparência enquanto regra, especialmente a partir da regulamentação pela Lei nº 12.527/2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI). Ambos se referem a casos de direito à informação, embora haja quem o subdivida em direito fundamental à informação, com os subdireitos de informar, de se informar e de ser informado, próximo da informação jornalística, como a crítica e a notícia; e direito de acesso à informação a ser prestada pelo Estado (Martins, 2014). A distinção seria observada, também, pela topografia constitucional ao regulamentar a comunicação social em título próprio, especialmente no art. 220 da Constituição (Lora Alarcón, 2007).

Indo além, torna-se possível dizer que, na atualidade, compete ao Estado garantir o direito à informação também por meio da regulamentação de restrições à liberdade de expressão, a fim de evitar a desordem informacional. Inclusive, as garantias referentes à expressão, à comunicação e à informação encontram-se relacionadas, muito embora não se confundam. Afirma-se que o direito à informação estaria inserido no direito mais amplo à comunicação, que abrange a propagação pública de fatos ou notícias, ao passo que o primeiro possibilita buscar as informações, assumindo, em certos casos, a função de emissores da informação, para além de receptores (Costa e Mól, 2023).

A atribuição de possibilidade de emissão de informação pelas pessoas individualmente consideradas não é cogitada por outros trabalhos, que imputam sua produção e manutenção apenas ao Estado, às empresas privadas, universidades e outras instituições (Brega Filho, Franciscon e Souza, 2022). Inclusive, decisões referentes ao direito à informação verdadeira, em sede de Ação Civil

Pública, uma vez entendido tal direito como difuso (Costa e Mól, 2023), consideram a informação como produto de instituições empresariais privadas (Bosquê, 2018). Entretanto, o que as pessoas não produzem são as notícias, as quais ficam a cargo de profissionais do jornalismo e dos meios de comunicação. Trata-se de uma confusão terminológica e semântica entre (des)informação e notícia (falsa), distintas por Macêdo, Araújo e Silva (2021). Ainda que se vislumbre a aparência de notícia, trata-se de mera forma, ao passo que a natureza do conteúdo é a desinformação enquanto espécie do gênero desordem informacional, como sublinhado anteriormente.

Os atributos de veracidade e qualidade tratam-se, portanto, de *plus* em relação ao direito à informação previsto no art. 5º, XIV da Constituição de 1988, uma vez que não é suficiente ser informado se os dados voltados à transmissão de conhecimento (art. 4º, I da LAI) estiverem eivados de um caráter inverídico; essa dimensão apenas formal não atende às exigências jurídicas e democráticas (Lora Alarcón, 2007). A informação inverídica não é protegida pelo direito; não se cogita a existência de um “direito de enganar”, mas, talvez, de certa forma, um “direito de não ser enganado” (Garrigues Walker e González de la Garza, 2021).

A informação verdadeira é a informação forte (Floridi, 2004) – ainda que haja críticas ao termo (Fetzer, 2004) –, que passa por esforços de apuração de sua conformidade com a realidade antes da divulgação, uma vez impossível a exatidão quanto à correspondência com os fatos, por se tratar de criação humana sujeita a diversas influências que podem comprometer esse caráter (Brega Filho, Franciscon e Souza, 2022; Costa e Mól, 2023). A qualidade, por sua vez, não está atrelada a um juízo de valor quanto ao conteúdo da informação, mas a diversas categorias e atributos que incluem acessibilidade, clareza, concisão, legibilidade, localizabilidade, mensurabilidade, segurança, abrangência, atualidade, coerência, completude, confiabilidade, credibilidade, imparcialidade, inequívocidade, logicidade, precisão, validade, veracidade, compatibilidade, compreensibilidade, conveniência, interpretabilidade, pertinência, relevância, significância, suficiência, utilidade e valor informativo (Arouck, 2011).

A democracia pressupõe e, mais que isso, necessita de pessoas devidamente informadas sobre os assuntos de interesse público, inclusive aqueles manifestados por candidatos(as) em seus

programas e propagandas durante o período eleitoral, destinado à realização e formalização da seleção de autoridades governantes. Não sem razão, uma tentativa de análise sistemática do direito cidadão à informação (verdadeira, precisa, de qualidade) enquanto conceito e direito autônomo, inclui, como justificativa, a conjunção entre interesses individuais de cada pessoa cidadã estar bem informada e interesses coletivos de que todas as pessoas estejam bem informadas, a fim de evitar decisões prejudiciais, tomadas com base em elementos de desordem informacional (Marciel, 2023).

A este direito, há deveres correlatos por parte dos(as) profissionais de jornalismo e dos meios de comunicação com relação ao compromisso ético de fornecer informações corretas, de qualidade e socialmente relevantes, bem como os deveres estatais de fomentar políticas de mídia, educação cívico-política e regulamentação para fins de circulação de informações de qualidade. Há ainda, deveres por parte das *big techs* quanto ao controle da propagação de desinformação, sempre em atenção à liberdade de expressão (Orentlicher, 2021; Marciel, 2023).

O dever envolvendo a atuação profissional individual e empresarial no jornalismo está associado à ética que deve nortear a transmissão de informações verdadeiras e de qualidade, ante os danos de relevante magnitude que podem interferir na vida individual e na convivência coletiva, considerando a função social da informação e sua prestação enquanto serviço (Lora Alarcón, 2007). Trata-se da busca por um equilíbrio entre o direito de informar, “exercido de forma desmedida”, e o direito de ser informado, que “tem sido relegado a segundo plano”, quando não desnaturado, especialmente após o advento e intensificação da desordem informacional (Costa e Mól, 2023, p. 82-3). Novamente, não se deve considerar o direito à informação sob âmbito pessoal ou particular, pois as informações disseminadas, via de regra, têm interesse público e, logo, não devem se desartar da função social (Brega Filho, Franciscan e Souza, 2022).

As redes sociais e as plataformas digitais, para além de remoções de conteúdos individualmente publicados – os quais, a despeito disto, alcançam um sem número de usuários –, devem pautar-se por mecanismos que impeçam a continuidade do seu *modus operandi* de favorecer, quando não estimular, a prática de compartilhamento dos conteúdos, independentemente de sua correspondência

com a realidade, visando apenas ao engajamento, à massificação, ao clique e ao lucro deles decorrentes. Os possíveis passos para tanto recaem, no entanto, sobre o Estado, mais precisamente no Poder Legislativo, em virtude de sua aptidão jurídica cogente para implementar as regulamentações necessárias, uma vez que é dificilmente realizável a esperada eficácia nesse âmbito, se deixada a cargo das próprias *big techs* essa (auto)regulação (Zanin e Ferreira, 2025). Tais regulamentações, no entanto, a fim de não engendrarem medidas arbitrárias, devem observar a necessária conciliação entre a liberdade de expressão e o direito de ser informado de forma verdadeira, dado que a desordem informacional não está abrangida pelas cláusulas que protegem a comunicação humana, individual, coletiva e profissional em suas mais variadas formas.

Nesse particular, com relação ao papel do Estado, a criminalização da desinformação mostra-se medida desproporcional e desarrazoada, tendo em vista a própria complexidade em se definir as fronteiras de veracidade do conteúdo divulgado. E, diferentemente do que foi alegado, a previsão de sanção criminal para a divulgação de fatos criminosos imputados a alguém sabidamente inocente, com a finalidade eleitoral e para provocar a ação das autoridades do sistema de justiça, não corresponde à criminalização da desinformação ou das “notícias falsas”, mas ao tipo penal da figura equiparada à denúncia caluniosa com finalidade eleitoral (art. 326-A, § 3º do Código Eleitoral), como recordam Silva, Cardoso e Jacintho (2021).

O mesmo se aplica aos crimes contra a honra previstos no Código Penal e no Código Eleitoral e às figuras das infrações político-administrativas, a saber, os atos de improbidade e os chamados crimes de responsabilidade, nos casos de autoridades políticas eleitas propaladoras de desinformação, medidas igualmente desproporcionais e irrazoáveis (Macêdo, Araújo e Silva, 2021). Em suma, medidas repressivas de caráter punitivo em seara penal exigem maiores reflexões quanto à indispensabilidade – e eficácia – da tutela penal, tanto em relação a tipos penais já existentes, quanto a eventuais atualizações legislativas (Boldt, 2024).

Dentre as propostas legislativas, a que se encontra mais avançada reside no Projeto de Lei (PL) nº 2.630/2020, de autoria do Senador Alessandro Vieira (MDB/SE), que almeja instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. O

projeto, que não emprega a expressão “*fake news*” em seu conteúdo – mas “falsamente atribuído” (Barreto; Porto; Jaborandy, 2024) –, teve, por ironia, falsamente atribuída a alcunha de “PL das *fake news*” (Macêdo, Araújo e Silva, 2021). A despeito disso, trata-se de importante tentativa legislativa de regulamentar os domínios da internet e seus efeitos deletérios para o direito à informação verdadeira e para o regime democrático.

Para além de iniciativas de caráter nacional e legislativo, há, também, alternativas de regulação setorial da desordem informacional, que pode se realizar mediante a regulação da utilização da inteligência artificial em diversos domínios da vida, a exemplo do que ocorre com os processos eleitorais. Na seção seguinte, enfatiza-se a regulação setorial da desordem informacional a partir da atuação jurídico-normativa regulamentar, institucional e, por que não dizer, pedagógica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com relação à busca pela salvaguarda do direito à informação verdadeira e de qualidade, especialmente no âmbito eleitoral. A seguir, discutem-se as relações entre o TSE, suas Resoluções de enfrentamento à desordem informacional e como sua atuação favorece o direito à informação verdadeira.

Tribunal Superior Eleitoral, Resoluções de enfrentamento à desordem informacional e o direito à informação verdadeira

Retomando a Introdução, este artigo tem por hipótese a conjectura baseada no seguinte raciocínio: (i) se compete ao Estado a garantia do direito à informação, por meio da proteção da livre expressão individual ou jornalística, mas também pela regulamentação de restrições a essas mesmas garantias a fim de evitar desordem informacional, e (ii) se o TSE integra o Judiciário, Poder do Estado, logo, (iii) o TSE contribui para o direito à informação verdadeira, por meio de suas Resoluções, especialmente no âmbito eleitoral, embora não se restrinja a ele, uma vez que suas formas de regulação setorial podem influenciar outras setoriais ou mesmo uma de caráter nacional.

O teste dessa proposição teórica realiza-se mediante as discussões seguintes, referentes ao que estabelecem as Resoluções nº 23.671/2021, 23.714/2022, 23.732/2024 e 23.735/2024 e os relatórios das ações institucionais de enfrentamento à desordem

informativa nas últimas eleições. Para a verificação da atuação jurisdicional em sentido estrito da Corte ou o labor dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) com relação à desordem informativa, sugere-se conferir, respectivamente, os trabalhos de Alvim, Zilio e Carvalho (2021), Braga e Alarcon (2023), Rubio e Monteiro (2024) e Lopes e Duarte (2024).

Cumpra ressaltar, de início, que o TSE tem, para além de seus misteres jurisdicionais, funções de caráter normativo-regulamentar, com lastro nos arts. 1º, parágrafo único e 23, IX da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), bem como no art. 105 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), competindo-lhe expedir as instruções que julgar necessárias ou, ao menos, convenientes para a fiel execução das leis. A Corte não pode, no entanto, ir além do que estas estabelecem, em virtude da reserva legal, sob pena de usurpação de competência e violação à separação de funções e Poderes, tampouco pode exceder a data-limite prevista para sua expedição em ano eleitoral, que é 5 de março, conforme o último dispositivo mencionado.

Inobstante, as Resoluções ostentam força jurídica, e a correspondente atribuição de sua edição pelo TSE foi recepcionada pela Constituição de 1988, como assentou o STF nas ADIs nº 3.345, 3.999, 4.086 e 5.104, por exemplo, a despeito de opiniões em sentido contrário, como as de Salgado (2010), para quem a referida atuação da Corte eleitoral, nesse particular, é inconstitucional.

De toda forma, com a intensificação da desinformação nos processos eleitorais nos últimos anos, o TSE, valendo-se da existência de dispositivos normativos recentes que estabelecem restrições à utilização de impulsionamento de conteúdos e que vedam a realização de propaganda paga via internet (art. 57-B, § 3º e art. 57-C da Lei das Eleições) e, antes disso, da previsão de direito de resposta em caso de divulgação de conteúdos sabidamente inverídicos (art. 58 da mesma lei)³, passou a atuar no sentido de regulamentar, por meio de Resoluções, a temática da desinformação no âmbito

³ Poderiam ser citados, também, da mesma lei, o art. 33, § 4º, que criminaliza a divulgação de pesquisas fraudulentas, e o art. 57-H, §§ 1º e 2º, que criminaliza a contratação de pessoas ou empresas para a violação à honra e/ou a imagem de candidato(a), o que mais se aproxima da noção de informação maliciosa, que tem intenção de dano, conforme o conceito de Wardle e Derakhshan (2023). No Código Eleitoral, menciona-se o art. 323, que criminaliza a divulgação de fatos sabidamente inverídicos na propaganda eleitoral, e o art. 326-A, § 3º, que pune, com a mesma sanção do *caput*, quem divulga intencionalmente ato ou fato falsamente atribuído ao(à) candidato(a) sabidamente inocente, que ensejou sua denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Embora, como mencionado anteriormente, haja discordâncias a respeito da relação entre o dispositivo e a desinformação, bem como à sua constitucionalidade (Silva; Cardoso; Jacintho, 2021), posteriormente referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 6.225/DF.

eleitoral, visando a estabelecer boas práticas de campanhas eleitorais, especialmente na internet, como orienta o art. 57-J da dita lei.

Para Sarlet e Siqueira (2020), possíveis razões para tanto encontram-se, inicialmente, na celeridade possibilitada por atos infralegais em relação às normas jurídicas que seguem o processo legislativo tradicional, com suas etapas e possíveis morosidades, motivadas também, por eventuais (des)interesses do Legislativo. Mencionam, ainda, o fato de cada eleição possuir regras próprias, tendo em vista o caráter municipal ou geral, bem como situações fáticas que justificam atualizações nas regulamentações, a exemplo da própria intensificação da desordem informacional e do emprego de IA nos mais variados elementos do processo eleitoral, especialmente na propaganda política.

Uma linha do tempo acerca do enfrentamento do TSE à desordem informacional, com vistas à proteção da lisura nos processos eleitorais e de tudo o que ela encerra, como a máxima fruição dos direitos políticos e das liberdades de expressão e informação, aponta para uma anterioridade de alguns anos em relação à primeira Resolução publicada nesse sentido, datada de 2021. Assim, ainda em 2017, foi instituído, por meio da Portaria nº 949, o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, com as atribuições de desenvolver, junto ao Gabinete da Presidência do TSE, pesquisas e estudos acerca da influência da internet nas eleições, “em especial o risco das fake news e o uso de robôs na disseminação das informações”, bem como propor ações e metas voltadas ao aperfeiçoamento das normas eleitorais (Brasil, 2017).

Dois anos após, a Portaria nº 663/2019 instituiu o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020, em razão das formas pelas quais a desinformação — sua potencialização e sua celeridade — afetam a credibilidade das instituições e a lisura dos processos eleitorais, como se observou nas eleições de 2018. Tal cenário passou a exigir ações de curto, médio e longo prazos (Brasil, 2019), a exemplo das sugeridas pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 382/2019.

O Programa em questão estruturou-se em eixos temáticos que contemplavam: organização interna; a alfabetização midiática e informacional; contenção à desinformação; identificação e checagem de conteúdos desinformativos; e aperfeiçoamento do ordenamento jurídico e de recursos tecnológicos (Brasil, 2019).



A execução das ações contou com a participação de diversas de instituições públicas e privadas convidadas a contribuir com o alcance de seus objetivos, resumidos nos pilares da pluralidade informativa, ação educacional e foco em comportamentos inautênticos (Brasil, 2021b).

O relatório de resultados do Programa com relação às eleições de 2020 apontou, expressamente, a estratégia do TSE em “combater a desinformação com informação, por meio da criação e da disseminação de informação oficial, verdadeira e de qualidade aos cidadãos, para que possam exercer o voto de modo consciente e informado”, além de investir na qualificação dos servidores da Justiça Eleitoral e da sociedade em geral, bem como no controle de conteúdo por meio da prevenção e da repressão a comportamentos tecnológicos inautênticos (Brasil, 2021b, p. 6).

Entre as iniciativas inovadoras implementadas, destacaram-se a criação de uma rede de checagem de fatos e de difusores de conteúdos qualificados sobre o processo eleitoral; o desenvolvimento de redes de monitoramento; a instituição de canais de comunicação e notificação destinados à verificação da veracidade ou falsidade de determinadas informações; e a formalização de parcerias com os principais provedores de aplicação de internet (Brasil, 2021b).

O sucesso do Programa, inicialmente concebido para colaborar apenas com as eleições de 2020, levou a tornar-se permanente, recebendo, pela Portaria nº 510/2021, esse status e o nome de Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED) no âmbito da Justiça Eleitoral. Em seu art. 1º, verifica-se a finalidade “de enfrentar a desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos” (Brasil, 2021a), o que o restringe, inicialmente, ao âmbito eleitoral. Sua composição e suas finalidades seguem, em boa parte, o que se previu quando o Programa ainda não tinha pretensão inicial de continuidade.

Antes mesmo do relatório apontando os resultados do Programa, agora permanente, com relação às eleições de 2022, foram editadas as Resoluções nº 23.671/2021 e 23.714/2022. A primeira, alterando a Resolução nº 23.610/2019, que trata da propaganda eleitoral, impôs, em seu art. 9º, às candidaturas e aos partidos políticos, federações ou coligações a presunção de ciência acerca da

fidedignidade das informações transmitidas na propaganda eleitoral, sob pena de responsabilização eleitoral e penal. No art. 9º-A, a referida Resolução vedou “a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinja a integridade do processo eleitoral”, sujeitando o(a) agente, inclusive, à caracterização de abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação (Brasil, 2021c).

A segunda Resolução, por sua vez, dispõe integralmente sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Reiterando o teor do supracitado art. 9º-A da Resolução nº 23.610/2019, o ato normativo de 2022 repetiu a vedação à desinformação no âmbito eleitoral, atribuindo ao TSE a possibilidade de ordenar, judicialmente, a remoção de conteúdos que incidam nos óbices impostos pela Resolução, podendo, ainda, estender-se à determinação de suspensão de acesso aos serviços da plataforma utilizada por até vinte e quatro horas (Brasil, 2022).

Diversos dispositivos dessa Resolução foram acusados de inconstitucionalidade em ação proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR), sob a alegação de invasão da competência legislativa da União sobre direito eleitoral por parte do TSE, além de violações às liberdades de manifestação do pensamento e de comunicação, aos deveres de inércia do magistrado, à garantia do duplo grau de jurisdição e ao princípio da colegialidade. Na decisão da ADI 7.261/DF, o Relator Ministro Edson Fachin concluiu que a corte especializada não exorbitou o âmbito de sua competência normativa, conformando sua atuação, em termos de poder de polícia quanto à propaganda eleitoral, dentro dos limites impostos pela Constituição. Destacou, também, que eleições com influência abusiva do poder político, econômico e de comunicação não são normais, nem legítimas e, por isso, tampouco democráticas, sendo, ao final, confirmada, a constitucionalidade da referida Resolução (Brasil, 2023a).

Quanto aos Resultados do PPED com relação às eleições de 2022, algumas iniciativas dignas de destaque residem na instituição da Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação; no lançamento do Programa de Fortalecimento Institucional a partir da Gestão da Imagem da Justiça Eleitoral (PROFI); na criação do Sistema de Alerta de Desinformação Contra as Eleições; no aprimoramento do chatbot realizado em parceria com o WhatsApp;

na criação do canal oficial no Telegram; na manutenção da central de notificações nos aplicativos da Justiça Eleitoral; na ampliação da rede de difusoras(es) de conteúdos de qualidade sobre as eleições; no aperfeiçoamento da página Fato ou Boato; na ampliação da rede de monitoramento de dados abertos em mídias sociais; na contratação de serviço de monitoramento digital de narrativas falsas, violentas ou antidemocráticas; na instituição da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação (FRENTE); no lançamento do Boletim digital semanal de Enfrentamento à Desinformação, do Manual de Enfrentamento à Desinformação e Defesa Reputacional da Justiça Eleitoral, do Guia Básico de Enfrentamento à Desinformação, do Guia da Urna, do Guia para Parceiras e Parceiros Institucionais do TSE; na elaboração do Mapa de Esclarecimentos sobre casos emblemáticos de desinformação; na criação da série Pílulas pela Democracia; no desenvolvimento de ações de treinamento online e caravanas de mobilização no âmbito dos TREs; na implementação de rotina de análise de cobertura jornalística; na atualização da ferramenta de gestão de risco; e na formalização de acordos com quase todos os partidos políticos registrados, além de lideranças religiosas, profissionais e acadêmicas (Brasil, 2023b).

Trata-se de uma série de novidades em relação às inovações do Programa de 2020, inclusive em virtude do aumento de 566% nas denúncias de irregularidades em relação ao pleito anterior (Brasil, 2023b). Para Rubio e Monteiro (2024), a atuação do TSE para as eleições de 2022, com relação a direitos fundamentais, demonstra preocupação em evitar que os meios empregados resultem em limitações desproporcionais à liberdade de expressão, o que se observa a partir da prevenção e da repressão apenas ao comportamento inautêntico, sendo excepcional o controle de conteúdo. Destacam, ainda, a estrutura multissetorial e multidisciplinar na composição das equipes responsáveis por concretizar as diretrizes do Programa. Ainda assim, há quem veja, na atuação do TSE, um risco à liberdade de expressão, tendo em vista uma suposta excessiva responsabilização atribuída às *Big Techs* (Santos, Tito e Silva, 2025), mesmo que se busque, também, uma atuação proativa e colaborativa de sua parte (Garcia, 2025).

Para as eleições de 2024, foi editada a Resolução nº 23.732, que também alterou a Resolução nº 23.610/2019 acerca da propaganda

eleitoral. Pela primeira, em seu art. 9º, a classificação de conteúdos pelas agências de verificação de fatos realiza-se de forma independente e sob responsabilidade destas, sendo divulgados nos *sites* oficiais da Justiça Eleitoral os resultados das checagens realizadas pelas agências que firmaram termo de cooperação com o TSE, para fins de aferição de eventual violação dos deveres de candidaturas, partidos, federações e coligações com relação à desinformação (Brasil, 2024c).

A mesma Resolução, em seu art. 9º-B, impõe às partes processuais eleitorais o dever de informar sobre eventual utilização de IA na propaganda eleitoral, vedada, entretanto, em seu art. 9º-C, a utilização “de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral”, o que inclui as *deepfakes* envolvendo pessoas vivas, falecidas ou fictícias (Brasil, 2024c), ante a aptidão dessa tecnologia “manipular, com alto nível de realidade, vídeos de candidatos em situações em que nunca estiveram” (Damasceno e Charlot, 2025, p. 46).

Em continuidade, no art. 9º-D, a Resolução impõe ao provedor de aplicação de internet o dever de adotar e publicizar as medidas destinadas a impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, incluindo a atualização de termos de uso e políticas de conteúdo adequadas; a implementação de canais de denúncia; o aprimoramento de sistemas de recomendação de conteúdo; a transparência quanto aos resultados alcançados; e a elaboração de avaliação de impacto dos serviços sobre a integridade eleitoral. Veda-se ainda a comercialização de impulsionamento de conteúdo revestido desses vícios ⁴, sob pena de ser judicialmente obrigada a elucidar o fato inverídico nos mesmos moldes e alcances da contratação do conteúdo irregular ou, ainda, ser solidariamente responsável quando não promover a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos casos de desordem informacional com conteúdo e finalidade eleitoral (Brasil, 2024c).

Anteriormente à divulgação dos resultados do PPED com relação às eleições de 2024, foi editada a Resolução nº 23.735/2024, que dispõe sobre os ilícitos eleitorais, dentre os quais se inserem o abuso de poder, a fraude e a corrupção. Nesse contexto, considera-se, no

art. 6º, §§ 3º e 4º da referida Resolução, que configura abuso do poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social o “uso de aplicações digitais de mensagens instantâneas visando promover disparos em massa, com desinformação, falsidade, inverdade ou montagem, em prejuízo de adversária(o) ou em benefício de candidata(o)”; o mesmo se aplica à utilização de internet e serviços de mensageria “para difundir informações falsas ou descontextualizadas em prejuízo de adversária(o) ou em benefício de candidata(o), ou a respeito do sistema eletrônico de votação e da Justiça Eleitoral” (Brasil, 2024d).

Em soma às demais medidas, foi instituído, pela Portaria nº 180/2024, o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE), com atribuições de cooperar com as plataformas de redes sociais e serviços de mensageria privada durante o período eleitoral, incluindo o auxílio no aperfeiçoamento da regular utilização da IA no âmbito eleitoral, bem como no combate à desinformação e à *deepfake* (Brasil, 2024a).

Com relação aos Resultados do Programa Permanente no que diz respeito às eleições de 2024, o TSE considera que o plano de ação fundamentou-se em três eixos: sensibilização da população sobre os perigos da desinformação; identificação rápida de conteúdos falsos ou enganosos; e cooperação para a atuação coordenada da Justiça Eleitoral com outras instituições. O objetivo principal do Plano, tal como os dois anteriores, foi o combate à desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação e ao processo eleitoral em todas as suas fases (Brasil, 2024b).

Dentre as inovações em relação ao Programa Permanente dos dois pleitos anteriores, mencionaram-se a criação do CIEDDE e o aprimoramento do Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADDE), que permite a qualquer pessoa relatar fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados aptos a prejudicar o equilíbrio do pleito e/ou a integridade do processo eleitoral.

Ao final desta análise de conteúdo documental, torna-se possível afirmar que o TSE tem sua quota-parte na contribuição ao enfrentamento estatal institucional à desordem informacional, por meio de sua atuação jurídico-normativa de caráter regulamentar, sobretudo mediante a edição de Resoluções, inclusive a partir do estabelecimento do PPED. Isso porque o estabelecimento de diretrizes

normativas mais gerais e abstratas, como ocorre com as normas jurídicas em geral — a exemplo do detalhamento de ilícitos eleitorais — depende da ocorrência e da subsunção dos fatos, culminando em decisões judiciais em casos concretos. O Programa, por sua vez, implementa ações concretas, com resultados mais diretamente mensuráveis e passíveis de balanço quanto à eficácia das medidas adotadas.

Para Koerig (2023, p. 68), “o TSE atua como mediador central das demandas informacionais da sociedade frente ao processo de enfrentamento à desinformação”, buscando “novos modelos de gestão com foco em serviços mais eficazes e eficientes” por meio de mediação institucional e da difusão de informação e conhecimentos sólidos à população, o que o TSE realizou a partir de campanhas informativas nos meios de comunicação sociais, assegurando sua legitimidade em defesa dos interesses democráticos e exercendo influência na coletividade (Koerig, 2023, p. 70-1).

É fato que as Resoluções e os Programas estabelecidos pelo TSE centraram-se na desordem informacional danosa ao âmbito eleitoral, mais estritamente. Entretanto, torna-se possível vislumbrar uma eventual extensão de suas diretrizes e inovações para outros âmbitos de regulamentação da desordem informacional, em caráter geral, não apenas setorial, inclusive em âmbito nacional.

O pioneirismo setorial eleitoral da iniciativa, nesse sentido, decorreria da maior relevância ostentada pela desordem informacional no âmbito eleitoral, pela coletividade política atingida e pelo potencial danoso em relação à democracia. Ao mesmo tempo, pode corresponder a uma espécie de fase de testes, na qual se verifica a eficácia das medidas implementadas, passíveis de serem estabelecidas também em outras searas envolvendo a desordem informacional e a utilização irregular de IA.

Conclusão

Na sociedade da informação, não basta positivar, em tratados internacionais, Constituições e leis, um direito formal à informação, se não forem estabelecidos mecanismos de reforço aos seus atributos de veracidade e qualidade, especialmente em razão de sua aptidão para influir sobre processos eleitorais, sobretudo os de caráter nacional. Tal atuação depende da liderança institucional do Estado,

por meio de seus diferentes órgãos, e não apenas dos poderes políticos por excelência, a exemplo do Legislativo, responsável primeiro por regulamentar situações jurídicas mais ou menos problemáticas à sociedade, como é o caso da desinformação; também o Judiciário está implicado e, por isso, incluído no enfrentamento desses problemas sociais.

O presente artigo partiu do objetivo de analisar a atuação regulamentar do TSE com vistas à garantia do direito à informação verdadeira e de qualidade, a partir do enfrentamento à desordem informacional, que atinge sobremaneira o âmbito eleitoral. O questionamento que norteou a pesquisa indagava de que maneira seria possível afirmar que as Resoluções da Corte sobre desinformação eleitoral contribuem para a garantia do direito à informação verdadeira. A hipótese estabelecia o seguinte raciocínio: se compete ao Estado a garantia do direito à informação verdadeira e se o TSE é órgão integrante do Poder Judiciário, logo, a Corte, por meio das Resoluções, atua em prol da garantia desse direito, e não apenas no âmbito eleitoral.

Entende-se que a hipótese foi parcialmente confirmada, uma vez que não apenas as Resoluções do TSE, com suas prescrições dotadas de abstração e generalidade, buscam descontaminar o processo eleitoral da desordem informacional, mas também o PPEP representou um conjunto de ferramentas apto a contribuir para a disseminação de informações verdadeiras e de qualidade, auxiliando na concretização desse direito em meio à propagação de conteúdos inverídicos e enganosos, em virtude da institucionalidade e das competências jurídicas vinculantes que revestem o TSE enquanto órgão do Poder Judiciário.

As ações do Programa mostram-se ainda mais concretas e imediatas, ao passo que parte das Resoluções prescreve condutas e procedimentos que dependem da subsunção entre fatos e normas, mediada pela interpretação e aplicação judicial, o que não lhes reduz a relevância, posto que dotadas de força jurídica obrigatória. Tal circunstância relaciona-se, novamente, ao papel de um órgão de Estado na garantia do direito à informação verdadeira, na medida de suas atribuições.

Uma das limitações encontradas para a realização da pesquisa reside na ausência de pesquisas recentes acerca do grau de desinformação antes e depois da edição das Resoluções e da implementação

do Programa do TSE, os quais devem considerar a pertinência temática com o âmbito eleitoral e a existência de efetiva relação de causalidade subjacente a essa correlação. Trata-se, ao mesmo tempo, uma limitação da presente pesquisa, cujo levantamento bibliográfico e documental poderia ser robustecido caso tais dados estivessem disponíveis, a fim de possibilitar a avaliação de indicadores qualitativos de contribuição empírica do TSE para o direito à informação verdadeira. Não obstante, entende-se que o trabalho contribui para elucidar acerca do direito à informação verdadeira e de qualidade enquanto um acréscimo político e jurídico às disposições constitucionais que tratam da informação, especialmente no que concerne à relação entre informação, democracia, escolhas políticas, lisura e regulação setorial eleitoral.

Conclui-se que a relevância da desordem informacional – termo tecnicamente preferível em relação às expressões anteriores – sobre o processo eleitoral evoca o estabelecimento de medidas de curto, médio e longo prazo, manifestadas sob a forma de regulamentações setoriais, a exemplo das realizadas pelo TSE em suas Resoluções. E, embora estas se refiram aos assuntos concernentes à Justiça Eleitoral, as determinações dos atos normativos e as inovações oriundas do Programa podem ser estendidas para outros âmbitos de enfrentamento à desordem informacional por meio da regulamentação das plataformas digitais e da IA.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. A. C.; SANTOS, E. J. C.; ESPINOZA, F. (2023). O impacto dos algoritmos no debate democrático: uma análise das eleições presidenciais no Brasil e na Colômbia em 2018. In: ESPINOZA, F. (org.). *Democracia e políticas públicas: reflexões a partir do Nordeste brasileiro*. Aracaju: EDISE.
- ALVIM, F. F.; ZILIO, R. L.; CARVALHO, V. O. (2023). Desinformação: o que é, o que não é e quando. *Revista do TRE-RS*, ano 27, v. 52, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/mod/resource/view.php?id=10317>. Acesso em: 16/09/2025.
- ANDRADE, D. C. M.; MENEZES, F. C. (2020). A internet e as fake news: violação aos direitos fundamentais, ao regime democrático e à responsabilidade civil. In: OLIVEIRA, I. M.; ANDRADE, D. C. M.; QUEIROZ, D. M. (org.). *Direitos humanos em mosaico: panoramas e reflexões*. Salvador: Eduneb.
- AROUCK, O. (2011). *Atributos de qualidade da informação*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF. Disponível em: https://www.academia.edu/123022165/Atributos_de_qualidade_da_informa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 19/09/2025.
- BACHUR, J. P. (2021). Desinformação política, mídias digitais e democracia: como e por que as fake news funcionam? *Direito Público*, v. 18, n. 99, 436-469. DOI: 10.11117/rdp.v18i99.5939.
- BARRETO, A. M. P.; PORTO, C. S.; JABORANDY, C. C. M. (2024). *A sociedade de desinformação e seus impactos no direito brasileiro*. Londrina, PR: Thoth.
- BERTOLI, J. M. *et al.* (2025). A perda de um mundo comum: desinformação, pós-verdade e instabilidade democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 32, n. 111, p. 1-29. DOI: 10.1590/1984-92302025v32n0002PT.
- BOLDT, R. (2024). Direito penal e fake news: os limites democráticos à criminalização da desinformação. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 201, p. 161-194. DOI: 10.5281/zenodo.10515844.
- BOSQUÊ, D. S. L. (2018). A tutela difusa do direito de informação verdadeira através da Ação Civil Pública. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, ano 4, n. 6, p. 1801-1827.

Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/6/2018_06_1801_1827.pdf.
Acesso em: 17/09/2025.

BRAGA, S. S.; ALARCON, A. (2023). Sociedade da (des)informação: uma análise longitudinal da jurisprudência e das decisões do TSE sobre fake news nas eleições (2018-2022). *Revista Justiça do Direito*, v. 37, n. 1, p. 6-35. DOI: 10.5335/rjd.v37i1.14941.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2023a). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261/DF*. Rel. Min. Edson Fachin. D.j. 19/12/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365041617&ext=.pdf>. Acesso em: 21/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2024a). *Portaria nº 180, de 12 de março de 2024*. Institui o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia e disciplina a sua atuação. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2024/portaria-no-180-de-12-de-marco-de-2024>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2021a). *Portaria nº 510, de 4 de agosto de 2021*. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2019). *Portaria nº 663, de 30 de agosto de 2019*. Institui o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020 e disciplina a sua execução. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-663-de-30-de-agosto-de-2019?texto=compilado>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2017). *Portaria nº 949, de 7 de dezembro de 2017*. Institui o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2017/portaria-no-949-de-7-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2021b). *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020: relatório de ações e resultados*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/>



desinformacao/arquivos/Programa_de_enfrentamento_resultados.pdf. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2024b). *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação do Tribunal Superior Eleitoral: relatório de ações e resultados: eleições 2024*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/programa-de-acoes-e-resultados-2024.pdf>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2023b). *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral: relatório de ações e resultados: eleições 2022*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/Relatorio_de_acoes_e_resultados_DIGITAL_Seprev_OK_FINAL__1_.pdf. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2021c). *Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021*. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2022). *Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022*. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2024c). *Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024*. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 20/09/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2024). *Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024*. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 20/09/2025.

BREGA FILHO, V., FRANCISCON, G. V.; SOUZA, J. E. F. F. (2022). Os prejuízos causados pela divulgação de fake news ao regime democrático. *Argumenta Journal Law*, Brasil, n. 36, p. 161-186. DOI: 10.35356/argumenta.v0i36.276.

- COSTA, F. V.; MÓL, A. L. R. (2023). Ação civil pública em face do Facebook e Instagram: uma proposta de prevenção e responsabilização pelas fake news. *Revista Jurídica da FA7*, v. 20, n. 1, p. 77-92. DOI: 10.24067/rjfa7;20.1:1670.
- DAMASCENO, M. E. M. M.; CHARLOT, A. G. E. (2025). Direito de imagem post mortem em face do surgimento das deepfakes: análise à luz do comercial da Volkswagen. *Caderno de Graduação - Ciências Humanas e Sociais - UNIT - SERGIPE*, v. 9, n. 1, p. 42-54. DOI: 10.17564/2316-3143.2025v9n1p42-54.
- EUROPEAN COMMISSION. (2018). *A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent high level group on fake news and online disinformation*. Publications Office of the European Union. DOI: 10.2759/739290.
- FAUSTINO, A. (2023). Direito à informação verdadeira: fake news e a literacia informacional. *Direitos Democráticos & Estado Moderno*, v. 1, n. 7, p. 83-99. DOI: 10.23925/ddem.v.1.n.7.60562.
- FETZER, J. H. (2004). Information: Does it have to be true?. *Minds and Machines*, v. 14, n. 2, p. 223-229. DOI: 10.1023/B:MIND.0000021682.61365.56.
- FLORIDI, L. (2004). Outline of a theory of strongly semantic information. *Minds and machines*, v. 14, n. 2, p. 197-221. DOI: 10.1023/B:MIND.0000021684.50925.c9.
- FROEHLICH, T. J. (2017). A not-so-brief account of current information ethics: the ethics of ignorance, missing information, misinformation, disinformation and other forms of deception or incompetence. *BiD*, n. 39. DOI: 10.1344/BiD2017.39.7.
- GARCIA, C. C. B. (2025). A Justiça Eleitoral e desinformação: mecanismos de combate e defesa da democracia. *Paraná eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 14, n. 4, p. 68-85. Disponível em: <https://paranaeleitoral.tre-pr.jus.br/index.php/ParanaEleitoral/issue/view/126/137>. Acesso em: 06/01/2026.
- GARRIGUES WALKER, A.; GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2021). *El derecho a no ser engañado: y cómo nos engañan y nos autoengañamos*. Pamplona: Aranzadi.
- HAN, B.-C. (2022). *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. Trad. Gabriel S. Philipson. Petrópolis, RJ: Vozes.
- KOERIG, J. H. (2023). *Combate à desinformação no processo eleitoral brasileiro: uma análise da atuação da justiça eleitoral sob a ótica da construção do conhecimento*

- e da mediação da informação. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/edd2e14a-3e34-471c-a05a-da9ab9a48f90>. Acesso em: 19/09/2025.
- LOPES, L. V. S.; DUARTE, M. S. (2024). Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacional. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 310-338. Disponível em: <https://revista.e.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/307>. Acesso em: 16/09/2025.
- LORA ALARCÓN, P. (2007). A essência ética do direito à informação. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 9, n. 1, p. 13-44. DOI: 10.62530%2Frbdc.v9i1.122.
- MACÊDO, J. E. S.; SILVA, T. J. C.; ARAÚJO, L. F. J. B. (2021). Informações falsas, improbidade administrativa e crime de responsabilidade: notas críticas sobre o Projeto de Lei nº 632/2020. In: PESSOA, A. M.; MACHADO, C. A. A.; MACÊDO, J. E. S. (org.). *Direito e Justiça em tempos de crise*. Aracaju: Evocati.
- MARCIEL, R. (2023). On citizens' right to information: justification and analysis of the democratic right to be well informed. *Journal of Political Philosophy*, v. 31, n. 3, p. 358-384. DOI: 10.1111/jopp.12298.
- MARTINS, R. M. (2014). Direito fundamental de acesso à informação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146. DOI: 10.21056/aec.v14i56.96.
- ORENTLICHER, D. (2021). Ensuring access to accurate information and combatting misinformation. *American University International Law Review*, v. 36, n. 5, p. 1067-1086. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol36/iss5/9>. Acesso em: 17/09/2025.
- RAIS, D. (2018). Desinformação no contexto democrático. In: ABBOUD, G.; NERY JÚNIOR, N.; CAMPOS, R. (org.). *Fake News e regulação*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- RAIS, D.; FERNANDES NETO, R. A.; CIDRÃO, T. V. (2019). Psicologia política e as fake news nas eleições presidenciais de 2018. *Revista do TRE-RS*, v. 1, n. 1, p. 19-51. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2920/mod_resource/content/1/Revista_TRE_46. Acesso em: 13/09/2025.

- RAPP, D. N.; SALOVICH, N. A. (2018). Can't we just disregard fake news? The consequences of exposure to inaccurate information. *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, v. 5, n. 2, p. 232-239. DOI: 10.1177/2372732218785193.
- RECUERO, R. *et al.* (2025). A Desinformação narrada pela Checagem: Estudo das Eleições de 2018 e 2022. *E-Compós*, v. 28, p. 1-26. DOI: 10.30962/ecomps.3039.
- ROSA, P. O.; SOUZA, A. T.; CAMARGO, G. M. (2020). Perspectividade política e produção de desinformação nas eleições brasileiras de 2018. *Revista Agenda Política*, v. 8, n. 3, p. 163-190. DOI: 10.31990/agenda.2020.3.6.
- RUOKOLAINEN, H.; WIDÉN, G.; ESKOLA, E.-L. (2023). How and why does official information become misinformation? A typology of official misinformation. *Library & Information Science Research*, v. 45, n. 2, p. 101237. DOI: 10.1016/j.lisr.2023.101237.
- RUBIO, R.; MONTEIRO, V. A. (2024). Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, v. 37, p. 1-18. DOI: 10.9771/ccrh.v37i0.55314.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/22321>. Acesso em: 16/11/2025.
- SANTOS, J. L.; TITO, K. C.; SILVA, T. M. (2025). A falta de regulamentação da inteligência artificial no Brasil: desafios enfrentados pela justiça eleitoral. *Paraná eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 14, n. 1, p. 25-49. Disponível em: <https://paranaeleitoral.tre-pr.jus.br/index.php/ParanaEleitoral/issue/view/122/133>. Acesso em: 06/01/2026.
- SARLET, I. W.; SIQUEIRA, A. B. (2020). Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 534-578. DOI: 10.21783/rei.v6i2.522.
- SILVA, T. J. C.; CARDOSO, W. A.; JACINTHO, J. M. M. (2021). Considerações críticas sobre a conduta equiparada à denúncia caluniosa com finalidade eleitoral (art. 326, § 3º do Código Eleitoral) e o Veto 17/2019. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, v. 10, n. 1, p. 65-84. Disponível em: <https://>



www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/arquivos/revista-no-29/tre-pr-parana-eleitoral-2021-volume-10-revista-1-artigo-3. Acesso em: 14/09/2025.

SPINELLI, E. M.; RAMOS, D. O. (2018). Desordem informacional no ecossistema digital das eleições brasileiras de 2018. *In: FIGUEIRA, J.; SANTOS, S. (org.). As fake news e a nova ordem (des)informativa na era da pós-verdade: manipulação, polarização, filter bubbles.* Coimbra: Universidade de Coimbra.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. (2023). *Desordem informacional: para um quadro interdisciplinar de investigação e elaboração de políticas públicas.* Relatório – Council of Europe DGI(2017)09. Campinas: Unicamp. Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/media/11609-desordem-informacional-para-um-quadro-interdisciplinar-de-investigacao-e-elaboracao-de-politicas-publicas.html>. Acesso em: 05/09/2025.

ZANIN, G.; FERREIRA, R. F. (2025). Fake news, processo democrático e o papel das plataformas digitais. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 30, p. 1-13. DOI: 10.5020/2317-2150.2025.15953.

O processo político na formação territorial estado do Paraná - Brasil

João Matheus Afinovicz de Lima ¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a formação política, econômica e territorial do Estado do Paraná, compreendendo o território como uma construção histórica resultante da articulação entre decisões políticas, interesses econômicos e dinâmicas espaciais. Parte-se do entendimento de que a configuração territorial paranaense não ocorreu de forma homogênea, mas foi condicionada por contextos históricos específicos, pela atuação do Estado e de diferentes agentes e atores políticos e econômicos, bem como pela inserção do Paraná em circuitos produtivos regionais, nacionais e internacionais. A emancipação política de 1853 é considerada um marco fundamental para a consolidação administrativa do estado e para a implementação de projetos voltados à ocupação, integração e controle do território. A análise privilegia uma abordagem da Geografia Política e da Geografia Histórica, examinando as relações de poder que orientaram a ocupação do espaço paranaense e contribuíram para a formação de desigualdades regionais. Dessa forma, busca-se compreender como economia, política e território se articularam na construção do espaço paranaense. Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica, documental e histórica, com leituras sistemáticas de obras relevantes sobre a temática. A elaboração de mapas foi fundamental para a delimitação do recorte espacial e temporal da análise. Além disso, foram utilizados dados estatísticos e secundários provenientes de instituições como IBGE, IPARDES, Sindicato Rural do Paraná, prefeituras paranaenses e acervos da Biblioteca Nacional, contribuindo para uma compreensão aprofundada das interações entre sociedade e espaço no contexto paranaense.

Palavras-chave: Paraná; Processo Político; Formação; História Política; Território.

ABSTRACT

This article aims to analyze the political, economic, and territorial formation of the State of Paraná, understanding territory as a historical construction resulting from the articulation of political decisions, economic interests, and spatial dynamics. It is based on the assumption that Paraná's territorial configuration did not occur in a homogeneous

¹ Mestre em Geografia, Universidade Estadual do Centro Oeste, e-mail: joaoafinovicz158@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4616110204005336>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0668-1324>.



manner, but was shaped by specific historical contexts, the action of the State, and the role of different political and economic agents and actors, as well as by Paraná's insertion into regional, national, and international productive circuits. The political emancipation of 1853 is considered a fundamental milestone for the administrative consolidation of the state and for the implementation of projects aimed at territorial occupation, integration, and control. The analysis privileges an approach grounded in Political Geography and Historical Geography, examining the power relations that guided the occupation of Paraná's territory and contributed to the formation of regional inequalities. In this sense, the study seeks to understand how economy, politics, and territory were articulated in the construction of Paraná's spatial structure. Methodologically, the research is based on bibliographical, documentary, and historical review, involving systematic readings of works relevant to the subject. The production of maps was essential for delimiting the spatial and temporal scope of the analysis. In addition, statistical and secondary data from institutions such as IBGE, IPARDES, Sindicato Rural do Paraná, municipal governments, and collections from the National Library were used, contributing to a deeper understanding of the interactions between society and space in the Paraná context.

Keywords: Paraná; Political Process; Formation; Political History; Territory.

Introdução

A formação territorial do Estado do Paraná constitui um processo histórico complexo, marcado pela atuação de distintos agentes políticos e econômicos, pela implementação de projetos estatais e pela incorporação gradual de diferentes porções do território a partir de lógicas específicas de ocupação e exploração. Tal processo não se deu de maneira homogênea nem linear, mas foi condicionado por contextos históricos, disputas de poder, interesses regionais e nacionais e pela inserção do território paranaense em dinâmicas econômicas mais amplas (Priori et al., 2012). Nesse sentido, compreender a formação do Paraná implica analisar o território como uma construção histórica e social, resultante da articulação entre política, economia e espaço geográfico.

Desde o período colonial, o espaço que hoje corresponde ao Paraná esteve inserido em estratégias de ocupação vinculadas à expansão da colonização portuguesa, à exploração de recursos naturais e ao controle de áreas consideradas estratégicas para a Coroa. Inicialmente subordinado à Capitania de São Vicente e,

posteriormente, à Província de São Paulo, o território paranaense foi ocupado de forma desigual, com maior concentração populacional no litoral e nos campos naturais do planalto, enquanto extensas áreas do interior permaneceram por longos períodos à margem das dinâmicas econômicas dominantes. Essa ocupação seletiva refletia tanto limitações técnicas e logísticas quanto interesses políticos e econômicos específicos, que priorizavam determinadas áreas em detrimento de outras (Campinas, 2005).

A emancipação política do Paraná, ocorrida em 1853, representa um marco decisivo no processo de consolidação territorial do estado, na medida em que possibilitou a criação de uma estrutura administrativa própria e a formulação de políticas voltadas à organização e à integração do território (Ramos, 2022). A partir desse momento, o governo provincial passou a desempenhar papel central na promoção da ocupação de novas áreas, na atração de investimentos e na implementação de infraestruturas de transporte e comunicação, elementos fundamentais para a incorporação do território ao mercado nacional. Entretanto, essa autonomia política não significou ruptura imediata com as estruturas herdadas do período anterior, mas a reconfiguração de relações de poder já existentes, especialmente aquelas ligadas às elites agrárias e comerciais (Cigolini, 1999).

No caso paranaense, a atuação estatal foi decisiva para a consolidação das fronteiras internas, para o controle de áreas consideradas estratégicas e para a mediação de conflitos entre diferentes interesses econômicos e sociais. Ao mesmo tempo, a formação territorial do Paraná esteve profundamente associada à expansão do capitalismo agrário, à incorporação de novas terras ao circuito produtivo e à integração do estado às redes nacionais e internacionais de circulação de mercadorias (Ramos, 2022).

A dinâmica econômica desempenhou papel central nesse processo, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, quando atividades como a erva-mate, a madeira e, posteriormente, o café passaram a orientar a ocupação e a valorização de determinadas regiões do estado. Essas atividades não apenas impulsionaram o crescimento econômico, mas também redefiniram as relações sociais e espaciais, contribuindo para a emergência de novos centros urbanos, para a expansão das infraestruturas e para o aprofundamento das desigualdades regionais. A lógica de ocupação territorial

esteve, assim, diretamente vinculada às demandas do mercado e às estratégias de acumulação de capital, frequentemente mediadas pela ação do Estado (Rebelo, 2005).

A compreensão da formação territorial do Paraná também exige considerar os processos de colonização dirigida e de migração interna e internacional, que se intensificaram entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX. A chegada de imigrantes europeus e de migrantes provenientes de outras regiões do Brasil contribuiu para a diversificação social e cultural do estado, ao mesmo tempo em que esteve associada a políticas oficiais de povoamento e à expansão da fronteira agrícola. Esses processos, contudo, não ocorreram de forma neutra, estando marcados por relações assimétricas de poder, pela marginalização de populações indígenas e tradicionais e pela apropriação privada de extensas áreas de terra (Cigolini, 1999; Silva, 2005).

No campo da Geografia Histórica, a análise da ocupação do território paranaense permite identificar continuidades e rupturas nos padrões de uso e apropriação do espaço. Regiões como o Paraná Tradicional, o Norte Pioneiro e o Oeste paranaense apresentam trajetórias distintas de ocupação, condicionadas por diferentes contextos históricos, agentes envolvidos e atividades econômicas predominantes. Enquanto o Paraná Tradicional se estruturou a partir de atividades como a pecuária e a exploração da erva-mate, o Norte Pioneiro foi marcado pela expansão cafeeira e pela atuação de companhias colonizadoras, e o Oeste consolidou-se mais tardiamente, associado à colonização agrícola, à expansão da fronteira produtiva e à integração com o mercado nacional (Machado, 1968).

Diante desse panorama, o presente artigo tem como objetivo analisar a formação política e econômica do Estado do Paraná e sua relação com o processo histórico de ocupação e organização do território, identificando os principais agentes envolvidos, os contextos históricos específicos e as regiões incorporadas em cada etapa desse processo. Parte-se do pressuposto de que a compreensão da formação territorial paranaense requer uma abordagem integrada, que articule política, economia e espaço, evidenciando o papel das relações de poder na produção do território.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise de bibliografia especializada, documentos históricos, legislação e dados secundários, articulados a uma

leitura crítica da formação territorial a partir das contribuições da Geografia Política e da Geografia Histórica. Essa perspectiva permite compreender o território não apenas como resultado de processos econômicos, mas como expressão material de disputas políticas, projetos estatais e estratégias de dominação e controle. Os dados estatísticos secundários foram obtidos de órgãos como IBGE, o IPARDES, sindicatos rurais do Paraná, além de diversas prefeituras paranaenses.

Estruturalmente, o artigo está organizado em duas seções principais. A primeira dedica-se à análise da formação política e econômica do Paraná, desde sua emancipação em 1853 até meados do século XX, destacando os principais agentes políticos, partidos, elites regionais e arranjos institucionais que influenciaram a consolidação do estado. A segunda seção examina o processo histórico de ocupação do território paranaense, partindo do Paraná Tradicional, avançando para o Norte Pioneiro e culminando na análise da ocupação da região Oeste, evidenciando os contextos, agentes e dinâmicas econômicas que orientaram a incorporação dessas áreas ao espaço produtivo e ao controle estatal.

Ao propor uma leitura integrada da formação política, econômica e territorial do Paraná, este artigo busca contribuir para o debate acadêmico sobre a produção do espaço regional, oferecendo subsídios à compreensão das desigualdades socioespaciais e das heranças históricas que ainda se fazem presentes na configuração do território paranaense contemporâneo.

Formação política e econômica do Paraná a partir de sua emancipação (1853-1919)

A formação política e econômica do Paraná está diretamente relacionada aos processos históricos iniciados ainda no período colonial, intensificados com a descoberta de metais preciosos na Baía de Paranaguá, no final do século XVI e início do XVII. A exploração aurífera atraiu povoadores, especialmente paulistas, e foi decisiva para a elevação de Paranaguá à condição de capitania, em 1660, bem como para a fundação de Curitiba. Desde esse período, o território paranaense esteve subordinado às decisões

políticas da Capitania de São Paulo, o que marcou profundamente sua organização administrativa e econômica (Priori et al., 2012).

Durante o século XVIII, os sucessivos desmembramentos da Capitania paulista, com a criação das capitanias de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande de São Pedro, reduziram sua importância político-administrativa. Em 1748, São Paulo perdeu autonomia, passando a ser subordinada ao Rio de Janeiro, então capital do Brasil a partir de 1763. Somente em 1765 São Paulo recuperou sua autonomia como capitania, mantendo sob seu controle os atuais territórios paulista e paranaense (Severino, 2009). Nesse contexto, o Paraná permaneceu como comarca, sem estrutura administrativa adequada, enfrentando precariedade nos serviços públicos, ausência de escolas, lentidão da justiça, insegurança e forte carga tributária imposta tanto pelo Império quanto pela Província de São Paulo (Priori et al., 2012).

Essa conjuntura estimulou a mobilização de agentes políticos locais em favor da emancipação (Paraná, 2003). Em 1811, Pedro Joaquim de Sá, representante da Câmara de Paranaguá, apresentou a D. João VI um projeto defendendo a separação do Paraná da Província de São Paulo, argumentando sobre as vantagens administrativas e econômicas da autonomia. A proposta, entretanto, foi rejeitada sob a justificativa de que a comarca não possuía condições financeiras e sociais para se autogovernar.

A principal medida adotada pelo príncipe regente foi a transferência, em 1812, da sede da 5ª, por meio da Lei nº 437, de Paranaguá para Curitiba, reforçando o papel político-administrativo da cidade.

O bacharel formado Hypolito Soares de Souza, vice presidente da Província de São Paulo, faço saber a todos os seus habitantes que a Assembléia Legislativa Provincial decretou e eu sancionei a lei seguinte: Art. 1º - As comarcas da Província ficam elevadas a dez, e sua denominação e divisão seguinte:

[...] 10º - Comarca de Curitiba compreendendo esta cidade, Paranaguá, Príncipe, Antonina, Morretes, Guaratuba e Castro. Mando, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir tão inteiramente, como nela se contém (Paraná, 2003, p.15).

Nova tentativa de emancipação ocorreu em 1843, mas encontrou forte resistência dos deputados paulistas, que temiam prejuízos econômicos com a perda do território paranaense. Como estratégia política, esses parlamentares defenderam a criação da Província de Sapucaí, desmembrada de Minas Gerais, adiando novamente a emancipação do Paraná. Somente a partir de 1850, diante das preocupações do Império com a defesa das fronteiras meridionais e o risco de invasões estrangeiras, o tema voltou à pauta política. Nesse cenário, a criação da Província do Amazonas reforçou o debate sobre a reorganização territorial do Império (Campinas, 2005).

Ainda assim, os deputados paulistas continuaram a atuar contra a emancipação paranaense, promovendo o desmembramento dos distritos da 5ª Comarca em dez unidades, reduzindo o território sob jurisdição de Curitiba. Em 1852, por meio da Lei nº 437, Curitiba passou a constituir a 10ª Comarca da Província de São Paulo. A reação a essas manobras contou com o apoio político de Minas Gerais e da Bahia, interessadas em reduzir o peso político de São Paulo no cenário imperial. Assim, em 2 de agosto de 1853, o projeto de emancipação foi aprovado, sendo sancionado em 29 de agosto do mesmo ano por D. Pedro II, através da Lei nº 704.

Dom Pedro II, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil: fazemos saber a todos os nossos súditos que a Assembleia Geral Legislativa decretou e nós queremos a lei seguinte:

Art. 1º – A Comarca de Curitiba, na Província de São Paulo, fica elevada à categoria de Província do Paraná. A sua extensão e limites serão os mesmos da referida Comarca.

Art. 2º – A nova Província terá por capital a cidade de Curitiba, enquanto a Assembleia respectiva não decretar o contrário.

Art. 3º – A Província do Paraná terá um senador e um deputado à Assembleia Geral; sua Assembleia Provincial constará de vinte membros.

Art. 4º – O Governo fica autorizado a criar, na mesma Província, as estações fiscais indispensáveis gerais, submetendo depois o que houver determinado ao conhecimento da Assembleia Geral para definitiva aprovação.

Art. 5º – Ficam revogadas as disposições em contrário.

Mandamos, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento desta lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O Secretário de Estado dos Negócios do Império a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palácio do Rio de Janeiro, aos vinte e nove de agosto de mil oitocentos e cinquenta e três, trigésimo segundo da Independência e do Império (Camargo, 2004, p. 160).

A instalação solene da Província do Paraná ocorreu em 19 de dezembro de 1853, com a posse do primeiro presidente provincial, Zacarias de Góes e Vasconcellos, agente político ligado ao Partido Liberal do Império. Zacarias manteve Curitiba como capital e organizou administrativamente o território em três comarcas: Curitiba, Paranaguá e Castro. A nova província contava então com duas cidades, sete vilas, seis freguesias e cinco capelas curadas, além de uma população estimada em pouco mais de 62 mil habitantes. A economia provincial baseava-se na pecuária, no comércio de muares, na agricultura de subsistência e na indústria extrativa da erva-mate, atividade que se consolidaria como o principal produto econômico do Paraná ao longo do século XIX (Camargo, 2004).

No final do século XIX e início do século XX, o Paraná apresentava dispersão do poder político e econômico entre o litoral (Paranaguá, Antonina e Morretes), os Campos Gerais (Castro, Palmeira, Ponta Grossa e Guarapuava), o sul do estado (Lapa) e a capital Curitiba. Com a Proclamação da República, em 1889, o controle político passou a ser exercido pelo Partido Republicano Paranaense (PRP), instrumento das elites agrárias e comerciais. A economia do mate produziu uma elite política e econômica dominante, entre a qual se destacavam famílias como os Munhoz da Rocha e os Camargo (Rebelo, 2005).

A crise da indústria ervateira nas primeiras décadas do século XX, associada ao fechamento de fábricas e à retração das exportações, coincidiu com o surgimento de novos ciclos econômicos, como a madeira e, posteriormente, o café no norte do estado. Esse processo ocorreu paralelamente à baixa densidade demográfica oficial e à política de invisibilização das populações indígenas e negras, apesar de sua presença histórica no território (Santos, 2005).

As transformações econômicas intensificaram os conflitos sociais, especialmente em Curitiba, onde o processo de industrialização, a

imigração europeia e a organização sindical favoreceram o surgimento do movimento operário. A Greve Geral de 1917, ocorrida durante o governo de Affonso Alves de Camargo, paralisou serviços essenciais, transportes e fábricas, refletindo reivindicações por melhores salários, redução da jornada de trabalho, diminuição do custo de vida e melhores condições sanitárias nas indústrias. O governo estadual atribuiu as dificuldades econômicas a fatores externos, como a Primeira Guerra Mundial e a carestia provocada pela escassez de matérias-primas e mercados (Padis, 1970).

Na década de 1920, o Paraná foi profundamente afetado pelas crises do capitalismo internacional, pela queda do preço do café, pelo fortalecimento dos Estados Unidos no cenário mundial e pelos conflitos políticos nacionais, como o tenentismo, a atuação da Coluna Prestes, a fundação do Partido Comunista do Brasil (PCB) e, ao final do período, a Revolução de 1930. Nesse contexto, a política estadual permaneceu sob controle das oligarquias, com destaque para a família Camargo, que dominava cargos no Executivo, Legislativo e Judiciário (Padis, 1970).

A aliança entre Caetano Munhoz da Rocha, representante da burguesia urbana ligada à indústria ervateira, e a família Camargo expressou um rearranjo das frações dominantes do poder estadual, buscando preservar a hegemonia política diante das transformações econômicas e sociais. Essa articulação foi fundamental para sustentar o governo da época, cuja atuação esteve voltada à modernização controlada do Estado, à integração territorial e à ampliação da infraestrutura, sem romper definitivamente com o modelo oligárquico vigente (Priori et al., 2012).

Dessa forma, a formação política e econômica do Paraná, desde a emancipação até meados do século XX, revela-se como resultado de disputas entre agentes políticos imperiais e republicanos, partidos como o Partido Liberal, o Partido Conservador e o Partido Republicano Paranaense, famílias oligárquicas, elites econômicas e movimentos sociais emergentes. Esses elementos foram decisivos para moldar a ocupação do território paranaense, a consolidação do poder estadual e as bases das desigualdades regionais e sociais que marcaram a história do Paraná (Santos, 2005).

A consolidação do Estado paranaense ocorreu de maneira desigual no território, refletindo interesses econômicos específicos, estratégias de controle político e projetos de integração regional

que privilegiaram determinadas áreas em detrimento de outras. As decisões institucionais, os arranjos partidários, a ação das oligarquias e a emergência de novos atores sociais moldaram não apenas a estrutura administrativa do Paraná, mas também os ritmos, as direções e os sentidos de sua ocupação territorial.

É a partir dessa compreensão que se torna fundamental avançar para a análise da ocupação histórico-geográfica do território paranaense, buscando identificar quais foram os agentes e atores políticos e econômicos envolvidos, os contextos históricos específicos e as regiões progressivamente incorporadas ao espaço produtivo e ao controle estatal. O próximo tópico inicia-se pela análise do Paraná Tradicional, avança para a formação do Norte Pioneiro, marcada pela expansão da cafeicultura e pela forte influência paulista, e culmina na ocupação da região Oeste, associada às políticas de colonização, à integração territorial e à redefinição das fronteiras internas do estado.

A articulação entre esses processos de ocupação e o contexto político-institucional é central para compreender como se construiu a formação territorial do Paraná, suas desigualdades regionais e as bases estruturais que ainda condicionam a dinâmica socioespacial do estado. Nesse sentido, entender a formação territorial do Paraná exige reconhecer que o espaço não foi ocupado de maneira espontânea ou homogênea, mas resultou de projetos políticos deliberados, de interesses econômicos específicos e de correlações de força entre diferentes agentes sociais. A incorporação progressiva do território paranaense esteve condicionada à lógica da expansão do capital, à necessidade de controle das fronteiras internas e externas e à atuação do Estado como mediador e indutor da ocupação.

Ocupação histórico-geográfica do território paranaense

Ao longo da história do Paraná, o ordenamento territorial tem sido influenciado por diversos contextos, incluindo a colonização, a expansão econômica, o crescimento urbano e a conservação ambiental. A ocupação histórica do estado reflete a interação entre diferentes atores sociais, como comunidades locais, governos, indústrias e agricultura.

A ocupação do território paranaense iniciou-se com a fundação de povoados e cidades pelos espanhóis, quando as terras eram

delimitadas pelo Tratado de Tordesilhas. Entre os núcleos criados nesse território, destacam-se *Ciudad Real Del Guayrá*, em 1557 e *Villa Rica Del Espiritu Santu*, fundada em 1576, que hoje correspondem, respectivamente, aos municípios Terra Roxa e Fênix (Cigolini, 1999).

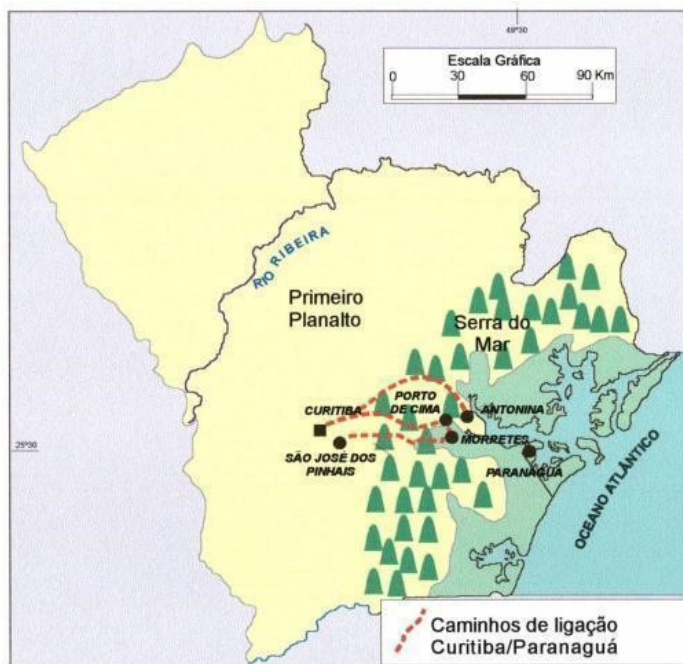
De acordo com Adilar Cigolini (1999), com o intuito de expandir as fronteiras, os espanhóis utilizaram as companhias jesuíticas para se instalar nas reduções (povoamentos), enquanto os portugueses, movidos pelo mesmo interesse de expansão territorial, organizavam expedições para destruir essas reduções. Com os constantes ataques, as cidades anteriormente citadas, acabaram sendo extintas.

A ocupação efetiva do território que mais tarde se chamaria Paraná data de meados do século XVIII, com a descoberta do ouro no litoral paranaense. O primeiro povoado criado oficialmente foi a baía de Paranaguá. Em 1648, Paranaguá foi elevada à condição de vila, o que impulsionou a criação de outras vilas na região. É possível observar, na Figura 1, que a ocupação do litoral decorreu da exploração do ouro e, nesse contexto, foram criadas as vilas de Curitiba e os caminhos da Graciosa, além de Itupeva e Arraial, que estabeleciam conexões entre si.

A partir desse núcleo inicial de ocupação, a exploração aurífera desempenhou papel estruturante na abertura de caminhos e na interiorização do povoamento, conectando o litoral ao planalto e permitindo a articulação entre diferentes pontos do território. Os caminhos coloniais, como o da Graciosa, não apenas viabilizaram o escoamento da produção mineral, mas também consolidaram rotas de circulação de pessoas, mercadorias e informações, tornando-se eixos fundamentais de integração territorial.

Esse processo favoreceu o surgimento de novos núcleos de povoamento no interior, especialmente no planalto curitibano, onde a ocupação passou a se organizar em torno de atividades complementares à mineração, como a agricultura de subsistência, a pecuária e o comércio, estabelecendo as bases iniciais da configuração espacial que caracterizaria o Paraná Tradicional.

Figura 1 – Território ocupado no fim do ciclo do ouro



Fonte: Wachowicz (1987).

Esse processo de territorialização, ocupação e colonização foi fomentado por uma sociedade baseada em grandes propriedades rurais, patriarcalista e tropeirista, marcada por um modo de vida simples e rústico, o que fez dessa região a mais antiga a ser ocupada no sistema mercantil português do século XVII até o final do século XIX (Ramos, 2022).

Desse modo, uma das primeiras atividades econômicas desenvolvidas na região foi a extração de ouro aluvial (Fajardo e Cunha, 2021). Outra atividade relevante foi a atividade pecuária extensiva nos Campos Gerais, diretamente ligada ao tropeirismo, como se pode observar na Figura 2. O Caminho dos Tropeiros foi aberto no ano de 1776, segundo Ramos (2022), e constituía uma importante rota de escoamento do gado bovino entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, onde os animais eram comercializados nas feiras de Sorocaba. Segundo o autor, a viagem poderia durar até quatro meses até o destino final.

porque roçar, semear, cuidar da plantação, tomava mais tempo do que criar gado. Os criadores exerciam a atividade mineradora de forma esporádica. A necessidade de abastecimento das minas, manifestando-se com maior intensidade, fez com que se multiplicassem as fazendas no Paraná e o povoamento se expandisse pelas zonas de campo localizadas mais a oeste. Os Campos Gerais, no século XVIII, com o tráfico de gado e tropas par São Paulo, tornaram-se a base do povoamento do Paraná. Além do comércio norte-sul de mercadorias para o sustento de colonos e tropas militares sediadas no Rio Grande do Sul (Motin, 1987. p.72).

Mesmo com o fato de a colonização no Campos Gerais ter começado apenas no século XVIII, tinha em sua produção uma baixa demanda agropecuária, isso perdurou até os anos de 1950, devido às técnicas de exploração do solo que eram inadequadas, dificultando os trabalhos dos agropecuários (Ramos, 2022). Assim:

A sociedade fundada nos latifúndios dos Campos Gerais apresentava-se estabilizada, com a grande família residindo nas fazendas, à base do trabalho escravo, e com a mocidade encontrando nas atividades do Tropeirismo a sua forma de participação na ordem social. [...] Castro é uma pequena cidade [...] os cidadãos moram pelas estâncias de criar, pelo que as suas casas da cidade só se abrem aos domingos, dias santos ou de festas, tempo em que concorrem e fazem-na regurgitar (Machado, 1968, p. 54).

Já no século XIX, o processo de formação do espaço paranaense remonta à colonização portuguesa nos campos de Guarapuava e de Palmas, com um viés exploratório, sobretudo por sua proximidade com colônias espanholas cujos limites não estavam oficialmente delimitados. Além disso, esse momento também esteve associado à expansão da atividade tropeira, que dava suporte à mineração de ouro no país (Silva, 2005).

Os vaqueiros foram um dos que alcançaram esses campos, pois a aquisição do gado estava vinculada a um sistema chamado de “quarta”, no qual o quarto bezerro nascido na estância cabia ao vaqueiro, que, assim, formava gradualmente sua própria tropa (Silveira, 2003). A ocupação luso-brasileira dos campos de Guarapuava ocorreu através de expedições militares, enquanto nos campos de Palmas prevaleceram ocupações de cunho espontâneo.

A principal característica instaurada nos campos de Guarapuava era a condição de “fronteira”, aspecto já evidente em 1809, quando se iniciou o processo de colonização. Em 9 de dezembro de 1819, lançaram-se as bases para a criação da freguesia de Nossa Senhora de Belém dos Campos Gerais de Guarapuava. O primeiro mapeamento da região foi realizado por Padre Chagas, pois entre 1811 e 1815 foram abertos caminhos pela expedição do tenente-coronel Diogo Pinto de Azevedo Portugal, o que contribuiu para um mapeamento superficial da área (Wachowicz, 2000. P. 100).

Aqui, pode-se enfatizar que o condicionamento natural é relevante no que se refere às ocupações, pois muitas vezes determina as possibilidades de existência e permanência humana. As limitações impostas por grandes rios, escarpas, serras e florestas constituíram fatores de atraso para os exploradores, pois, ao serem ocupadas, as regiões se distinguiam em suas potencialidades, bem como por diferenças de clima e o solo (Fajardo e Cunha, 2021).

No cerne da formação produtiva, a ocupação territorial foi resultado da exploração econômica na região, em diferentes fases, delimitadas no tempo e no espaço, à medida que o território se configurava (Fajardo e Cunha, 2021). Dessa forma:

Analisando o interior paranaense a partir do recorte espacial historicamente chamado de “Paraná Tradicional”, este “período/espço” carrega consigo todo um simbolismo das ocupações e povoamentos desde o período colonial. Trata-se de um espaço formado a partir da expansão de uma sociedade campeira e escravagista, a partir da grande propriedade e da exploração de campos nativos (Campos Gerais, Guarapuava e Palmas) e uso de mão de obra escrava (Fajardo e Cunha, 2021. p. 11).

Já em 1849, foi criado o povoamento de Guarapuava, elevado à categoria de vila, tornando-se o primeiro município do terceiro planalto. Nessa época, o interesse econômico dos grandes fazendeiros concentrava-se na expansão para novas áreas destinadas à criação de gado, modelo de exploração de terra que não exigia mão de obra intensiva.

Porém, a política de obtenção dessas terras, segundo Abreu (1986, p. 41), ocorria da seguinte forma:

Somente poderiam ser adquiridas através das posses ou ocupação, estabelecendo-se latifúndios maiores que os formados pelas sesmarias. A tendência para a grande propriedade estava já arraigada definitivamente na psicologia da nossa gente [...].

Em 1853, com a emancipação do Paraná em relação a São Paulo, observou-se um impulso significativo na ocupação territorial, impulsionado pela implementação direta de políticas de imigração, “[...] culminando com a chegada de imigrantes europeus (ucranianos, poloneses, alemães e italianos, dentre outros), estabelecendo colônias muito além [...] de Curitiba” (Fajardo e Cunha, 2021).

Ainda sobre o processo de emancipação, pode-se afirmar que:

[...] com o crescimento do comércio de animais e a exportação da erva-mate, essa região passa a despertar o interesse do poder central, uma vez que tais atividades econômicas, se bem fiscalizadas, gerar-lhe-iam receitas. Porém, mais do que o fator econômico, a ameaça separatista, sugerida pela Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul, desperta a atenção do governo imperial para o risco de alargamento da onda revolucionária até o Paraná, e daí, para a própria província de São Paulo.[...] a emancipação foi uma concessão estratégica do governo imperial para aplacar o descontentamento dos liberais com a excessiva interferência do poder central nas províncias, bem como contra os impostos cobrados pelas exportações (Magalhães, 2001. p. 23).

Na década de 1860, a região passou a constituir um importante ponto de passagem e pouso dos tropeiros, onde realizavam a prática da invernagem e a engorda dos gados para dar prosseguimento à viagem para São Paulo. Nessa mesma época, com as concessões de terras e a expansão da cultura cafeeira, surgiram os primeiros povoados ao norte.

A criação de gado tornou-se reduzida no terceiro planalto, e os fazendeiros passaram a adotar a prática da invernada, obtendo lucros em menor tempo, uma vez que essa modalidade diminuía os riscos e os custos com o manejo do gado. Também nesse período a economia começa a ter como base a erva-mate (Chang, 1988).

No início do século XX, a falta de vias de comunicação adequadas limitava a formação de aglomerados urbanos e resultava em grande distância entre os municípios e distritos no interior do

estado. A dificuldade de acesso e transporte dificultava a expansão rápida e o desenvolvimento de novos municípios.

A importância das estradas para carroças configurou-se como alternativa ao sistema ferroviário limitado existente à época. Essas estradas de rodagem constituíram solução para a circulação de riquezas, uma vez que o Estado não dispunha de recursos suficientes para investir na expansão das vias férreas na região. Assim, foram construídas para interligar as zonas mais povoadas e as áreas produtoras às ferroviárias já existentes, como as que passavam por Guarapuava, Palmeira, Lapa, Bocaiúva do Sul, Jacarezinho, Colônia Mineira e Vila do Piraí (Roncaglio, 1996).

Na década de 1920, as linhas de ocupação avançaram significativamente para as regiões central, oeste, sudeste e norte do estado. Em 1940, a área do município de Guarapuava representava cerca de 30% do território paranaense. Ainda na década de 1940 ocorreu a chamada “Marcha para o Oeste” que atraiu a migração intensa de gaúchos e catarinenses, incentivada pelo governo de Vargas (Wachowicz, 1987, p. 55).

Em 1950, Segundo Wachowicz (1987), a estrutura agrária da região do Paraná Tradicional conformou um modelo de ocupação baseado em grandes latifúndios, padrão que ainda se faz presente em algumas áreas. Como consequência, verificou-se baixo contingente populacional, decorrente da limitada disponibilidade de terras para a produção agrícola e da pouca diversidade econômica. A partir de 1950, com a chegada dos colonos brasileiros e imigrantes às áreas do Paraná Tradicional, ocorreram transformações e a tecnificação dos implementos agrícolas, impulsionando o avanço econômico.

Já o processo de colonização do Norte do Paraná ocorreu com caráter mais ligado ao setor privado, pois a economia do café se instalou nessa região, fazendo com que surgissem novos núcleos urbanos com uma economia mais diversificada, tendo como base a agricultura e a indústria (Ramos, 2022). Os primeiros investidores na região foram mineiros, representados por Thomás Pereira da Silva, em 1862, o qual denominou o primeiro núcleo urbano de “Colônia Mineira” (atualmente Siqueira Campos).

Outros núcleos foram surgindo, como Santo Antônio da Platina (1866), Wenceslau Brás e São João Teixeira (1867), além de Jacarezinho (1900). Segundo Ramos (2022), esse crescimento de

núcleos estimulou o empresário de café Barbosa Ferraz a adquirir novas áreas para a produção no Norte paranaense como de Cambará, em 1904; Bandeirantes, em 1921; e Cornélio Procópio, em 1924.

Ainda em 1929, apesar dos efeitos da crise economia internacional, um novo *boom* de povoamento ocorreu ao Norte, em razão dos trabalhos de loteamento iniciados pela Companhia de Terras Norte do Paraná. A organização da companhia atuou na ocupação das terras do Norte e parte do Oeste, até o rio Piquiri, em um dos maiores empreendimentos já ocorridos no Brasil até aquele momento. O repartimento de terras em pequenos e médios lotes fez com que surgissem vários municípios, atraindo maior quantidade de imigrantes (Wachowicz, 2000).

Nesse mesmo período, foram desenvolvidas outras culturas que contribuíram para o desenvolvimento econômico, como arroz, milho, batata e algodão, além da criação, ampliando o espaço econômico de acumulação. O uso de empresas privadas para executar atividades de infraestrutura, sob responsabilidade do Estado, resultou em um processo colonizador com instalação de equipamentos públicos, estruturação de cidades, estradas, ferrovias, hospitais e escolas (Tomazi, 1997).

Em 1935, os trilhos da estrada de ferro chegaram a Londrina (Cardoso, 1952), facilitando as comunicações interurbanas e auxiliando no escoamento da produção agrícola, o que possibilitou a ocupação de novas terras e a formação de aglomerados populacionais próximos aos rios Paranapanema e Ivaí (Silva, 2005). Segundo Westphalen, Machado e Balhana (1968, p. 19), “[...] até o ano de 1943, a Companhia de Terras Norte do Paraná vendera cerca de 117 mil alqueires. Dez anos depois, em 1953, haviam sido vendidos 400 mil alqueires, divididos em cerca de 26 mil lotes agrícolas”.

Com o sucesso dos empreendimentos particulares, o governo estadual promoveu a colonização oficial e, no final dos anos 1930, surgiram municípios como Paranaíba (1942), Jaguapitã (1943) e Centenário (1944).

Esse período é assinalado por várias concessões de terras mediante venda a preço baixo, realizadas pelo governo do estado do Paraná. A mais consequente foi, sem dúvidas, aquela realizada em 1927 em favor da empresa

Paraná Plantations Limited, com sede em Londres (Cardoso, Westphalen, 1981, p. 64).

Posteriormente, a Companhia de Terras do Norte do Paraná adquiriu mais de 515 mil alqueires de terra, fazendo com que a produção de café avançasse rumo ao Oeste (Tomazi, 1997). Além do município de Paranavaí, já citado, são frutos dessa companhia também os municípios de Maringá, Cambé, Rolândia, Araçongas, Mandaguari, Apucarana, Jandaia do Sul, Cianorte e Umuarama. Assim, em 25 anos de colonização promovida pela companhia inglesa, surgiram 110 núcleos urbanos, sendo 62 criados exclusivamente pela própria empresa e 48 por outros grupos (Ramos, 2022).

A importância do café para o estado do Paraná inseriu o produto na pauta de exportação, ampliando o prestígio dos agentes políticos. Desse modo, pode-se observar que a produção dessa cultura foi importante para o desenvolvimento econômico do estado, pois os dados de Kohlhepp (2014, p.109) mostram que:

No Norte do Paraná, o número de plantas do café passou de 61 milhões (1942) para 233 milhões (1950); de 695 milhões (1953) a 1,3 bilhões (1963). A área de plantio do café chegou a 17.000 km² e a produção nos anos de boa safra alcançou 21 milhões de sacas (a 60 kg) de café cru. O Norte do Paraná alcançou quase 60% da produção do Brasil e, em meados dos anos de 1960, a produção do café arábica foi de 30% da produção mundial. Empresas multinacionais que dirigiam o marketing exerceram forte pressão sobre os atores para a expansão do plantio na frente pioneira. No início dos anos de 1960, 74% das propriedades agrícolas possuíam plantações de café até então e quase sempre sem uso de fertilizantes. As plantações de café atingiam, em média, mais de 80% de toda a área da propriedade.

A mobilidade e as vias de transporte no norte do Paraná precederam a ocupação e a formação de aglomerados urbanos em algumas áreas específicas da região. Um exemplo notável é o eixo de municípios projetados pela Companhia de Terras Norte do Paraná, como Londrina, Cambé, Rolândia, Araçongas e Apucarana, que surgiram de forma sucessiva ao longo dessas vias de comunicação.

Esses municípios planejados puderam crescer e se desenvolver rapidamente devido à sua localização estratégica em relação às vias

de transporte, que facilitaram o fluxo de pessoas, mercadorias e informações. O surgimento desses aglomerados urbanos representa um exemplo claro da importância das infraestruturas de transporte no processo de ocupação e desenvolvimento territorial.

Além disso, observa-se que o sucesso da produção cafeeira nacional, iniciada em 1930, atingiu seu ápice em 1960, com a construção da Estrada do Cerne pelo governo paranaense, que ampliou o escoamento da produção para o Sul, em direção ao Porto de Paranaguá, posteriormente pela Rodovia do Café (1961) e, em seguida, pela Estrada de Ferro Ponta Grossa-Apucarana (Wachowicz, 2000).

Entretanto, em 1960, com o processo de industrialização, consolidou-se também a chamada modernização agrícola. Contudo, conforme Graziano da Silva (1982), não houve com o modelo de concentração fundiária, o que tornou esse processo socialmente doloroso, especialmente no que se refere à expulsão de milhares de famílias do campo. Desse modo:

[...] é parte do processo capitalista de desenvolvimento a que está submetido o nosso país, e se exprime de maneira contraditória pela riqueza e pela miséria que gera: de um lado, pelo crescimento da produção e da produtividade, de outro, pelos resultados perversos do ponto de vista de suas implicações sociais, tais como o crescente êxodo rural, as longas jornadas de trabalho, a concentração da propriedade e da renda etc (Graziano, 1982, p.134).

Nesse processo, as dinâmicas de estruturação da economia em âmbito nacional estavam condicionadas ao contexto da época, tendo em vista as diferentes correntes que promoveram uma abertura econômica. Havia a prática da política de substituição de importações, que intensificou os investimentos na indústria e na agricultura, configurando o chamado “milagre econômico” (Silva, 2005). O Paraná foi um dos estados que apresentou expressivo acréscimo produtivo, destacando-se por uma das melhores integrações com a economia em território nacional.

O café foi perdendo mercado em consequência de fatores internos e externos, tornando-se inviável o seu plantio. As pequenas e médias propriedades foram desaparecendo, o que provocou grande concentração fundiária e êxodo rural acentuado (Silva, 2005).

A respeito da colonização do Oeste do Paraná, Gregory (2002, p. 88-89), afirma que:

A história recente do Oeste do Paraná, no que concerne à ocupação brasileira, se iniciara, ainda no século passado, quando por motivos estratégicos e de segurança das fronteiras, foi fundada em 1889 a Colônia Militar que deu origem a atual centro urbano de Foz do Iguaçu, a mais antiga cidade da região. Nesta época, foi muito pequena a presença de brasileiros, sendo um período de intensa presença estrangeira e de companhias de exploração de erva-mate e madeira”.

Uma das características do Oeste foi a sua colonização lenta, em razão da inexistência de municípios, com exceção de Guarapuava, Foz do Iguaçu e Palmas. O restante era composto apenas por aglomerados de povoados que, posteriormente (até 1920), formariam municípios. Bernardes (1952) descreve que a ocupação também ocorreu da seguinte forma no início do século XX:

[...] um é a estrada que saindo de Ponta Grossa atinge Guarapuava e vai ter a Foz do Iguaçu; outro é a estrada que de União da Vitória vai ter a Palmas; segue depois para Clevelândia, ramifica-se na zona de Pato Branco e continua para Barracão, na fronteira Argentina; enfim o terceiro é constituído pela estrada de Guarapuava a Campo Mourão. (Bernardes, 1952, p. 443).

Nesse processo, houve intensa especulação nos negócios de terras, uma vez que, em sua maioria, colonizadas pelo governo e posteriormente regularizadas. Dentre os conflitos, um dos mais emblemáticos ocorreu na área contestada entre Paraná e Santa Catarina, cuja disputa foi encerrada com a repartição do território em 1916. (Silva, 2005).

Um dos fatores que dificultavam a colonização nesse período era a inexistência de rodovias e ferrovias na região, havendo apenas o trecho da ferrovia São Paulo-Rio Grande até Guarapuava. As primeiras estradas abertas no sentido Leste-Oeste impulsionaram a colonização, seja pública ou privada, no período de 1920 a 1940 (Ramos, 2022).

Nessa região, mais ao Sudeste, foi possível identificar a superposição de dois movimentos de ocupação: o primeiro, de caráter espontâneo; e o segundo de colonização dirigida, promovido por

empresas privadas de colonização, pela iniciativa oficial implementada pelo governo, bem como pela ocupação simples de terras devolutas ou particulares (Westphalen, Machado e Balhana, 1968).

Em 1930, o presidente Getúlio Vargas interveio na problemática das fronteiras, instituindo uma política de ocupação, denominada “Marcha para Oeste”. Essa decisão de cunho federal foi importante para o processo de colonização do Oeste e Sudoeste do Paraná, pois era considerada estratégica a garantia da segurança das fronteiras brasileiras nessa região, frequentemente apontadas como vulneráveis à presença de paraguaios e argentinos (Priori, 2012).

Essa política nacionalista teve fortes consequências para o estado do Paraná, com a ocupação intensa dos atuais polos regionais de Londrina e Maringá, bem como de Francisco Beltrão e Pato Branco, processo conhecido no estado como “colonização moderna” (Priori, 2012). Nos anos 1940, ocorreu a ocupação oficial que criou a Colônia Agrícola Nacional General Osório (CANGO), em Francisco Beltrão. Nessa iniciativa, mais de 8 mil famílias foram cadastradas, em sua maioria do Rio Grande do Sul (Serra, 1992).

Para evidenciar a preocupação do governo federal acerca da segurança das fronteiras, foi criada, por meio do Decreto nº 5.812 de 1943, o território federal do Iguaçu, que compreendia toda a região Oeste do Paraná, tendo como capital Laranjeiras do Sul. Gregory (2002, p.91) sobre esse tema discorre:

Desse modo, o governo de Moyses Lupion (1946-1950) instituiu a Fundação Paranaense de Colonização para agilizar o processo de concessão de terras, teoricamente devolutas, a imigrantes gaúchos de origem italiana e alemã. Um dos fatores de atração para a ocupação dessas terras foi o seu baixo preço, uma vez que, no Rio Grande do Sul, por exemplo, a venda de poucas terras possibilitava a compra de grandes extensões de terras no Paraná (Silva, 2005).

Assim, em pouco mais de 20 anos, a transformação na região foi intensa, resultando no surgimento de mais de 40 municípios, decorrentes da imigração vinculada ao movimento de ocupação, sobretudo oriunda do Rio Grande do Sul e também de Santa Catarina (Padis, 1981). Diversas empresas também atuaram na exploração do Oeste. Nessa situação, segundo Ramos (2022, p. 76), destacam-se:

Companhia Madeireira Colonizadora Rio Paraná S/A (Maripa), a Pinho e Terras com as seções Piquiri, Céu Azul, Porto Mendes, Lopeí, a Industrial Agrícola Bento Gonçalves Ltda., a Colonizadora Criciúma Ltda., todas empresas que se dedicavam à exploração da madeira, comercialização de terras, comércio e indústria. Tinham como clientes preferenciais os colonos descendentes de europeus, imigrantes das áreas coloniais gaúchas e catarinenses.

Pelo que foi analisado, o governo não dispunha dos investimentos necessários para atender aos serviços exigidos; renunciava ao seu papel e transferia suas responsabilidades ao setor empresarial, onde se estruturavam, no setor privado, os espaços urbanos e rurais no Oeste do Paraná (Gregory, 2002).

O governo tinha como objetivo promover a ocupação dos “vazios demográficos”, e a corrente povoadora adentrava por Pato Branco, dispersando-se pelos vales dos rios Chopim, Piquiri e Paraná, sendo constituída, sobretudo, por agricultores italianos e alemães e seus descendentes (Silva, 2005). Nessa porção regional, a atividade econômica baseava-se na plantação de cereais e na criação de suínos, juntamente com a exploração da erva-mate para a demanda nacional e a exploração da madeira, realizada por caboclos (Westphalen; Machado; Balhana, 1968).

Ou seja, a colonização do Norte e do Oeste, como verificado neste tópico, com suas particularidades, evidenciou problemas decorrentes de um processo comandado por grandes empresas colonizadoras privadas, com consequências sociais e econômicas para o estado. Para evitar conflitos fundiários, o governo, na época de Bento Munhoz da Rocha, buscou impedir que, no novo modelo agrário, as grandes companhias colonizadoras tivessem participação, pois, ao longo do processo, tornaram-se evidentes os abusos em nome do capital.

Além disso, a ocupação do Oeste do Paraná trouxe impactos ambientais significativos, como o desmatamento de extensas áreas de florestas para a abertura de novas áreas agrícolas. A região enfrenta, atualmente, desafios relacionados à preservação da biodiversidade e à adoção de práticas mais sustentáveis na produção agropecuária.

Portanto, ao analisar o processo histórico de formação territorial do Paraná, destaca-se a presença de três espaços distintos no

estado: o Paraná Tradicional, a Frente Norte e a Frente Sudeste. Cada um desses espaços apresenta características particulares que os diferenciam conforme sua frente e as motivações de ocupações. Ao se referir aos "Três Paranás", percebe-se tratar-se de uma abordagem ampla e heterogênea da Geografia paranaense.

Essa diferenciação é resultado dos fatores históricos, geográficos, culturais e econômicos que moldaram a formação do estado ao longo do tempo. Cada região foi influenciada por atividades econômicas específicas, padrões de assentamento humano, recursos naturais disponíveis, bem como por influências culturais e políticas, entre outros aspectos. Sendo assim, a compreensão dessas particularidades é essencial para o planejamento de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, promoção da qualidade de vida dos cidadãos em todo o estado e, ainda, para a mobilidade urbana e interurbana entre os municípios paranaenses.

Essa relação dinâmica entre economia e espaço é essencial para compreender o desenvolvimento urbano e regional do Paraná. A análise das especificidades de cada ciclo econômico e de sua influência na formação das cidades e nas interações espaciais torna-se necessária para o planejamento e a gestão adequados do território, com vistas a um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Esses ciclos estão diretamente relacionados aos ciclos econômicos do Brasil, integrando o processo mais amplo de estruturação econômica em escala nacional. O primeiro registro refere-se ao ciclo escravo-indígena, marcado pela escravização dos povos indígenas no início do século XVI, ainda durante o processo de catequização, bem como pela capacidade de resistência dessa população nativa diante dos ataques dos bandeirantes. As reduções estiveram distribuídas por todo o estado, do Norte ao Oeste e Centro-Sul, com registros nos atuais municípios de Ponta Grossa, Irati, Alto Ivaí, Guarapuava, além de outras regiões em menor número (Ipardes, 1978).

Já o ciclo da mineração ocorreu em fins do século XVI e início do século XVII, quando surgiram os primeiros povoados no litoral paranaense, formados por habitantes em busca de ouro, dando origem a Paranaguá, Curitiba, além da abertura de um caminho que conectava o Primeiro Planalto ao litoral (Konzen e Zapparoli, 1990). Em seguida, destacou-se o tropeirismo nas áreas de campo

de Ponta Grossa, Guarapuava e Paraná, conforme já citado no tópico anterior.

Desse modo, o ciclo da erva-mate ocorreu desde o período colonial até o final do século XIX. Já o ciclo da madeira estendeu-se do final do século XIX ao início do século XX, pois, além da exploração destinada ao consumo doméstico nacional, a madeira atraiu capital estrangeiro e passou a compor pautas de exportação do estado. Nesse período, o desmatamento no Norte preparou o solo para a implementação da lavoura cafeeira (Konzen e Zaparolli, 1990).

O ciclo do café, ocorrido após a crise da economia ervateira e com o avanço da economia madeireira, deu origem à ocupação do Norte do Paraná, desenvolvendo-se em três momentos: Norte Velho, Norte Novo e Norte Novíssimo. A partir de 1950, iniciou-se a diversificação econômica, com o ciclo da soja, policultura e a pecuária, além do plantio, em escala comercial, de algodão, milho, feijão, arroz, cana-de-açúcar, amendoim, rami, fumo, hortelã e soja, marcando o avanço técnico na região.

Nesse processo, a criação de bovinos e suínos intensificou-se e, como consequência, ocorreu a ocupação das terras do Noroeste (Paranavaí, Nova Esperança, Umuarama, Cianorte, Loanda, etc.), do Oeste (Cascavel, Toledo, Marechal Rondon, Matelândia, Medianeira e outras), e do Sudoeste (Pato Branco, Francisco Beltrão, Capanema, Barracão e outras). No Oeste e Sudoeste, estabeleceram-se colonos oriundos de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e do Norte do Paraná (Ipardes, 1983).

Desse modo, ao se pensar no avanço da fronteira agrícola capitalista no Brasil, ao longo do século XX e no século XXI, pode-se afirmar que a propriedade privada da terra constitui requisito para a consolidação da fronteira capitalista. A instituição política da propriedade da terra, tanto na fronteira quanto na sociedade capitalista em geral, reforça a desigualdade social anteriormente mencionada (Silva, 2005).

Trata-se de uma realidade histórica construída, cuja análise do ordenamento territorial sugere uma periodização, a fim de revelar os diversos usos do território e as ações particulares que obedecem aos princípios gerais da acumulação capitalista, os quais transformam e renovam o espaço, apesar da resistência de determinados grupos sociais (Silva, 2005).



As mudanças produtivas exerceram forte impacto nos municípios de maior porte do Paraná Tradicional. Esses municípios passaram a se inserir de forma mais efetiva na rede urbana, que gradualmente se ampliou, resultando em uma hierarquização mais nítida na configuração espacial do estado. Essa hierarquização indica que alguns municípios se desenvolveram mais intensamente do que outros, tornando-se centros urbanos mais relevantes e influentes na região (IBGE, 2020).

A formação territorial do Estado do Paraná não pode ser compreendida apenas como resultado de dinâmicas econômicas ou da expansão de frentes produtivas, mas deve ser interpretada, sobretudo, como a materialização de um projeto político historicamente construído, no qual o controle da terra, das instituições e dos fluxos econômicos esteve concentrado em grupos sociais específicos. Embora decretos, políticas de colonização e decisões administrativas tenham estruturado formalmente o território, são as relações de poder, as alianças familiares e a reprodução das elites regionais que constituem elementos centrais para compreender a configuração espacial paranaense.

Desde a emancipação política em 1853, a formação do Paraná foi marcada pela atuação de grupos dominantes que articularam interesses econômicos e políticos, consolidando uma elite regional com forte capacidade de controle institucional. Esse processo resultou na constituição de uma estrutura política conservadora, patrimonialista e excludente, na qual o acesso à terra, aos cargos públicos e às decisões estratégicas permaneceu concentrado em redes de parentesco e alianças oligárquicas. Como demonstra Oliveira (2001; 2012), o Estado paranaense foi historicamente moldado por relações de familismo político, nas quais genealogias, sobrenomes e vínculos familiares funcionaram como mecanismos de reprodução do poder.

Essa lógica se expressa territorialmente por meio do que Silva (2005) denomina territórios conservadores de poder, ou seja, espaços nos quais as estruturas políticas e econômicas se organizam de modo a garantir a permanência das mesmas elites no controle dos recursos, das instituições e das decisões estratégicas. Esses territórios não se restringem à dimensão administrativa, mas configuram redes que articulam Estado, mercado e grupos familiares,

produzindo espacialidades marcadas por hierarquias, exclusões e desigualdades persistentes.

No caso do Paraná, tais territórios se consolidaram a partir da política de colonização, da fragmentação fundiária seletiva e da formação de núcleos urbanos controlados por grupos locais que assumiram posições centrais na mediação entre o capital, o Estado e a sociedade. A urbanização, a expansão da agroindústria e a inserção nos circuitos globais de commodities ocorreram sob a tutela dessas elites regionais, reforçando a concentração de renda, de poder e de infraestrutura em determinados eixos territoriais.

A pesquisa de Paula (2022) demonstra que esses territórios conservadores não apenas se mantêm, mas também se reproduzem e se atualizam por meio de novos arranjos políticos, empresariais e institucionais. Mesmo diante de mudanças no modelo de desenvolvimento e da modernização técnica do território, persistem práticas clientelistas, patrimonialistas e familiares que moldam as decisões sobre o uso do solo, os investimentos públicos e as políticas de desenvolvimento regional.

Assim, as heranças políticas da formação territorial do Paraná manifestam-se na atualidade, por meio de uma rede urbana hierarquizada, de fortes disparidades regionais e de uma estrutura de poder que continua sendo mediada por elites tradicionais. O território paranaense, portanto, não é apenas palco de processos econômicos, mas expressão concreta de relações históricas de poder, nas quais o político atua como elemento estruturante da organização espacial.

Compreender o Paraná a partir dessa perspectiva implica reconhecer que as desigualdades territoriais não são acidentais, mas resultam de um processo político contínuo de seleção, exclusão e hierarquização. A análise da formação territorial, à luz dos territórios conservadores de poder e do familismo político, revela que o espaço é, em última instância, uma construção social e política, na qual se inscrevem as permanências do passado e as disputas do presente.

Conclusão

Sobre o Paraná, a organização territorial foi marcada, num primeiro momento, pela fragmentação das terras e pelas formas de

assentamentos de famílias e empresas, em um processo no qual o Estado não dispunha de recursos para atender à elevada demanda decorrente da aceleração econômica, fazendo com que as técnicas ainda não estivessem consolidadas. No que diz respeito à produção, teria sido de extrema importância que houvesse, no estado do Paraná, durante o período de ocupação, um ordenamento ambiental que possibilitasse maior normalidade e funcionalidade à escala de produção pretendida.

Em linhas gerais, para concluir, as representações simbólicas e ideológicas envolvem a difusão de valores, como a conquista de territórios, a superação da distância, a velocidade, a modernização, e o pioneirismo, os quais se encontram em contínua mutação e coexistem em tensão entre diversidades e desigualdades, identidades e alteridades, territorializações e desterritorializações.

A formação política do Estado do Paraná esteve, desde sua origem, profundamente vinculada aos interesses econômicos e às estratégias de controle territorial. A emancipação da então Província do Paraná, em 1853, ao se desvincular de São Paulo, não representou apenas um marco administrativo, mas a consolidação de um projeto político voltado à ocupação, à integração e à exploração econômica de um território considerado estratégico para a expansão da fronteira agrícola e comercial do Sul do Brasil. Desde então, o Estado passou a atuar como agente central na organização do espaço, definindo prioridades, selecionando áreas de investimento e orientando os fluxos populacionais e produtivos.

Ao longo do final do século XIX e início do século XX, a política de colonização oficial e privada, articulada com companhias de terras e interesses empresariais, promoveu a fragmentação fundiária, a formação de núcleos urbanos e a inserção do Paraná nos circuitos econômicos nacionais e internacionais. Esse processo não foi neutro: respondeu a decisões políticas que privilegiaram determinadas regiões, estimularam monoculturas exportadoras e marginalizaram populações tradicionais e grupos não integrados ao projeto dominante de modernização.

Nesse sentido, o resgate dos fatores históricos de ocupação e das atividades econômicas é fundamental para compreender a configuração atual da rede urbana do Estado do Paraná. Esse movimento histórico permite identificar os processos que orientaram a formação e a hierarquização dos centros urbanos, bem como os



condicionantes políticos e econômicos que influenciaram sua consolidação ao longo do tempo. No caso paranaense, as dinâmicas urbanas não se estruturaram de maneira homogênea, resultando em disparidades regionais expressivas que se refletem na organização do território e na distribuição das atividades produtivas e dos serviços.

Conforme destaca Santos (2002), a rede urbana apresenta uma certa “viscosidade”, isto é, uma complexidade estrutural marcada por permanências, sobreposições e ritmos desiguais de modernização. Assim, muitas das assimetrias observadas no Paraná contemporâneo são fruto de contextos históricos pretéritos, nos quais decisões políticas, ciclos econômicos seletivos e processos diferenciados de ocupação territorial moldaram, de forma duradoura, as relações entre sociedade, espaço e poder.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. T. G. *A posse e o uso da terra: modernização agropecuária de Guarapuava*. Curitiba: Biblioteca Pública do Paraná.
- BERNARDES, N. Expansão do povoamento no Estado do Paraná. *Revista Brasileira de Geografia*, vol.14, n. 10, 0-15.
- CAMARGO, J. B. *História do Paraná: 1500-1889*. Maringá: Bertoni.
- CAMPINAS, R. C. A emancipação política e as alternativas de poder. In: SCORTEGAGNA, Adalberto; REZENDE, Cláudio Joaquim; TRICHES, Rita Inocência (Org.). *Paraná, espaço e memória: diversos olhares histórico-geográficos*. Curitiba: Bagozzi, 2005. p. 130-157.
- CARDOSO, J. A.; WESTPHALEN, C. M. *Atlas histórico do Paraná*. Curitiba: Projeto / Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte.
- CHANG, M. Y. *Sistema faxinal: uma forma de organização camponesa em desagregação no Centro-Sul do Paraná*. Londrina, IAPAR.
- CIGOLINI, A. A. *A Fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná*. Florianópolis: (Dissertação de Mestrado em Geografia), UFSC.
- FAJARDO, S.; CUNHA, L. A. G. *Paraná: desenvolvimento e diferenças regionais*. Ponta Grossa: Atena.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar.
- GREGORY, V. *Os eurobrasileiros e o espaço colonial: migrações no oeste do Paraná*. Cascavel: Edunioeste, p. 66.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasília. DF.**
- IPARDES. *As migrações e a transformação da estrutura produtiva fundiária no Paraná*. Curitiba: IparDES.
- IPARDES. *O papel social do pequeno estabelecimento rural no Paraná*. Curitiba: IparDES.

- KOHLHEPP, G. W. *Colonização agrária no Norte do Paraná*. 2014. Processos geoeconômicos e sociogeográficos de desenvolvimento de uma zona pioneira no limite dos trópicos do Brasil sob a influência da plantação do café. Maringá: Eduem.
- KONZEN, O. G. ZAPAROLLI, I. D. Estrutura agrária e capitalização da agricultura no Paraná. *Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília*, vol. 28, n. 4, 155-173.
- MACHADO, B. P. Formação Histórica. In: BALHANA, A. P.; MACHADO, B. P. (org.). *Campos Gerais: estruturas agrárias*. Curitiba. UFPR.
- MAGALHÃES, M. B. *Paraná: política e governo*. Curitiba: SEED.
- MOTIM, B. M.L. *Estrutura fundiária no Paraná tradicional – Castro – 1850-1900*. Dissertação (mestrado em história) – Universidade Federal Do Paraná, Curitiba.
- OLIVEIRA, R. C. *Na teia do nepotismo: sociologia política das relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil*. Curitiba: Insight.
- OLIVEIRA, R. C. *O silêncio dos vencedores: genealogia, classe dominante e estado no Paraná*. Belo Horizonte: Moinho do Verbo Editora.
- PADIS, P. C. *Formação de uma economia periférica: o caso Paraná*. São Paulo: Hucitec.
- PARANÁ. *Páginas escolhidas: história*. Curitiba: Assembleia Legislativa do Paraná.
- PAULA, R. F. *Processos de formação e reprodução dos territórios conservadores de poder no Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná. Unicentro.
- PRIORI, A.; POMARI, L. R.; AMÂNCIO, S. M.; IPÓLITO, V. K. *A emancipação política do Paraná*. Maringá: Eduem.
- RAMOS, R. W. *O impacto da construção da Usina Governador Ney Braga*. Porto Alegre: Citadela.
- RAMOS, R. W. *Paraná Moderno De Bento Munhoz Da Rocha Netto: Ações Para Implantação De Novo Modelo Agrário (1951-1955)*. Curitiba: Paco Editorial.
- RONCAGLIO, C. *Das estradas às rodovias: meio século do rodoviarismo do Paraná*. Curitiba: DER: DEAP.

- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Edusp.
- SANTOS, Z. A. M. *Visconde de Guarapuava: um personagem na história do Paraná*. . 208f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- SERRA, E. *Processos de ocupação e a luta pela terra agrícola no Paraná*. Rio Claro: UNESP.
- SEVERINO, C S. *A dinâmica do poder e da autoridade na Comarca de Paranaguá e Curitiba (1765-1822)*. 131 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2009.
- SILVA, M. *Análise política do território*. Guarapuava/Paraná: Editora da Unicentro.
- SILVEIRA, M. *A importância geoeconômica das estradas de ferro no Brasil*. Presidente Prudente: FCT/UNESP.
- STEINBERGER, M. *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora.
- TOMAZI, N. D. *Norte do Paraná: história e fantasmagorias*. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR. 338f.
- WACHOWICZ, R. C. *História do Paraná*. Curitiba: Imprensa Oficial.
- WACHOWICZ, R. C. *Norte Velho, Norte Pioneiro*. Curitiba: Vicentina.
- WESTPHALEN, C. M.; MACHADO, B. P.; BALHANA, A. P. Nota prévia ao estudo da ocupação da terra no Paraná moderno. *Boletim da Universidade Federal do Paraná*, n. 7, n. s/n, 1-53.

Doações eleitorais em criptomoedas: incompatibilidades estruturais e proposta regulatória

Jorge José Lawand ¹

RESUMO

O presente estudo analisa a viabilidade jurídica das doações eleitorais em criptomoedas no ordenamento brasileiro, examinando criticamente a compatibilidade entre as características técnicas dos criptoativos e os princípios constitucionais e legais que regem o financiamento de campanhas eleitorais. A investigação parte da constatação de uma lacuna normativa significativa: nem a Lei n° 9.504/97 nem as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral disciplinam especificamente as doações em ativos virtuais, criando uma zona cinzenta juridicamente problemática em um contexto de crescente massificação das criptomoedas no Brasil. Mediante análise interdisciplinar que articula direito eleitoral, direito digital e fundamentos técnicos de blockchain, o trabalho examina os requisitos essenciais do regime de financiamento – identificação completa do doador, rastreabilidade da origem dos recursos, transparência, limites quantitativos e vedação ao financiamento estrangeiro —, demonstrando que as características estruturais das criptomoedas (pseudonimato, descentralização, volatilidade e transnacionalidade) são incompatíveis com tais exigências. O estudo desenvolve análise comparada dos modelos regulatórios de Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, identifica riscos democráticos da permissão irrestrita e propõe marco normativo específico que, no curto prazo, vede expressamente tais doações e, prospectivamente, estabeleça requisitos para eventual permissão futura condicionada. A pesquisa apresenta contribuições à dogmática do direito eleitoral contemporâneo e oferece subsídios para atuação regulatória do Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Criptomoedas; Financiamento eleitoral; Transparência; Direito eleitoral; Regulação.

ABSTRACT

This study analyzes the legal feasibility of electoral donations in cryptocurrencies within the Brazilian legal system, critically examining the compatibility between the

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2005; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2002; Especialista em Direito Eleitoral, Direito Digital e Novas Tecnologias. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2928094699991788>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6931-1638>. E-mail: jorge.lawand@tre-sp.jus.br.



technical characteristics of crypto-assets and the constitutional and legal principles governing campaign financing. The investigation stems from the observation of significant regulatory gap: neither Law 9.504/97 nor Superior Electoral Court resolutions specifically regulate donations in virtual assets, creating legally problematic gray area amid growing cryptocurrency adoption in Brazil. Through interdisciplinary analysis articulating electoral law, digital law, and blockchain technical foundations, the work examines essential financing regime requirements – complete donor identification, resource origin traceability, transparency, quantitative limits, and foreign financing prohibition – demonstrating that cryptocurrencies' structural characteristics (pseudonymity, decentralization, volatility, and transnationality) are incompatible with such requirements. The study develops comparative analysis of regulatory models from United States, United Kingdom, and Canada, identifies democratic risks of unrestricted permission, and proposes specific normative framework that, short-term, expressly prohibits such donations and, prospectively, establishes requirements for possible future conditioned permission. The research presents contributions to contemporary electoral law doctrine and offers subsidies for Superior Electoral Court regulatory action.

Keywords: Cryptocurrencies; Campaign finance; Transparency; Electoral law; Regulation.

Introdução

A transformação digital da sociedade contemporânea tem produzido desafios inéditos para o direito eleitoral, área tradicionalmente vinculada a estruturas institucionais consolidadas e procedimentos formalizados. Entre as inovações tecnológicas que interpelam o ordenamento jurídico eleitoral, destaca-se a emergência das criptomoedas como meio de transação econômica progressivamente incorporado às práticas sociais. Milhões de brasileiros já possuem alguma modalidade de criptoativo, segundo pesquisas recentes de mercado e estudos acadêmicos sobre o tema.

Esse fenômeno de massificação dos criptoativos suscita questão jurídica de particular relevância para o sistema democrático: a possibilidade de utilização de criptomoedas como instrumento de doação a campanhas eleitorais. O ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), estabelece regime rigoroso de controle do financiamento eleitoral, estruturado sobre pilares fundamentais: identificação completa dos doadores,

rastreabilidade da origem dos recursos, transparência absoluta das transações, respeito a limites quantitativos e vedação categórica de financiamento por fontes vedadas, especialmente estrangeiras (Gomes, 2022, 456-78).

A legislação eleitoral vigente, contudo, foi elaborada em contexto tecnológico radicalmente distinto do atual. O art. 23 da Lei nº 9.504/97, ao disciplinar as doações de pessoas físicas, refere-se exclusivamente a meios tradicionais: depósito bancário, cheque cruzado e transferência eletrônica entre instituições financeiras reguladas. Não há, no texto legal ou nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, qualquer menção específica a criptomoedas, *blockchain* ou ativos virtuais (Zilio, 2022, 567-89).

Essa lacuna normativa não é meramente técnica ou procedimental. As criptomoedas apresentam características estruturais que as distinguem radicalmente dos instrumentos financeiros tradicionais: operam mediante tecnologia de registro distribuído (*blockchain*), caracterizam-se pelo pseudonimato (não anonimato absoluto, mas ausência de identificação imediata), prescindem de intermediação por instituições financeiras centralizadas, possuem volatilidade extrema e são intrinsecamente transnacionais (Ulrich, 2014, 45-67). Tais características suscitam questionamento fundamental que orienta a presente investigação: são as criptomoedas compatíveis com os princípios e requisitos que estruturam o regime democrático de financiamento eleitoral no Brasil?

A lacuna normativa cria vulnerabilidades sistêmicas ao regime democrático. Sem regulação adequada, as criptomoedas podem viabilizar: lavagem de dinheiro em campanhas eleitorais, mediante conversão de recursos ilícitos em doações aparentemente legítimas; financiamento estrangeiro dissimulado, explorando a transnacionalidade dos criptoativos; burla aos limites legais de doação, mediante fracionamento em múltiplas *wallets*; e corrosão da transparência eleitoral, princípio fundamental do regime democrático (Salgado, 2010, 178-201).

A hipótese central que orienta o trabalho sustenta que as criptomoedas, em sua configuração tecnológica atual e no contexto institucional brasileiro, são estruturalmente incompatíveis com os princípios constitucionais e os requisitos legais que fundamentam o regime democrático de financiamento eleitoral. Assim, devem ser expressamente vedadas até que se desenvolvam: (I) infraestrutura



regulatória específica para o mercado de criptoativos; (II) mecanismos técnicos de identificação e rastreabilidade equiparáveis aos padrões do sistema financeiro tradicional; e (III) capacidade institucional da Justiça Eleitoral para fiscalização efetiva dessas transações.

À luz da literatura eleitoral brasileira recente, não se identificam estudos especificamente dedicados às doações eleitorais em criptomoedas, circunstância que reforça o ineditismo temático e amplifica a relevância da presente investigação. Nesse cenário, a abordagem proposta busca justamente suprir essa lacuna, oferecendo parâmetros conceituais e normativos aptos a orientar a futura atuação jurisdicional e administrativa sobre o tema.

Criptomoedas no Ordenamento Jurídico Brasileiro: caracterização técnico-jurídica

Aspectos técnicos fundamentais: blockchain, pseudonimato e descentralização

O entendimento adequado das questões jurídicas suscitadas pelas criptomoedas demanda a compreensão, ainda que não especializada, dos fundamentos técnicos que as estruturam. A tecnologia *blockchain*, subjacente à maioria das criptomoedas, constitui um sistema de registro distribuído (*Distributed Ledger Technology* – DLT), no qual as informações são armazenadas simultaneamente em múltiplos nós de uma rede descentralizada, sem autoridade central controladora. Diferentemente dos sistemas tradicionais de registro – nos quais uma entidade centralizada (banco, cartório, órgão público) mantém controle exclusivo sobre os dados –, na *blockchain* cada participante da rede possui cópia completa do registro histórico de todas as transações já realizadas (Nakamoto, 2008).

As transações em *blockchain* são validadas mediante mecanismos de consenso entre participantes da rede. No *Bitcoin*, por exemplo, utiliza-se o sistema de “prova de trabalho” (*proof of work*), no qual mineradores competem para resolver problemas criptográficos complexos; o primeiro a resolvê-los valida o bloco de transações e é recompensado com novos *bitcoins*. Uma vez validada, a transação é registrada em um bloco que se encadeia criptograficamente aos

blocos anteriores, formando uma corrente (daí o termo *blockchain* – cadeia de blocos) tecnicamente imutável: alterar uma transação passada demandaria modificar todos os blocos subsequentes, o que é computacionalmente inviável (Antonopoulos, 2017, 78-92).

As criptomoedas apresentam cinco características técnicas essenciais, com implicações jurídicas diretas. Primeiro, a descentralização: ausência de autoridade emissora central ou intermediário obrigatório. Qualquer pessoa pode criar uma *wallet* (carteira digital) e realizar transações diretamente com outras pessoas, sem necessidade de banco ou instituição financeira. Segundo, o pseudonimato: as transações não são vinculadas a nomes ou CPFs, mas a endereços alfanuméricos longos (exemplo: 1A1zP1eP5QGefi2DMPTfTL5SLmv7DivfNa). O titular do endereço não é identificado publicamente na *blockchain*. Terceiro, a imutabilidade: transações validadas não podem ser revertidas ou canceladas, diferentemente das transferências bancárias tradicionais. Quarto, a transparência seletiva: o histórico completo de transações é público e auditável na *blockchain*, mas as identidades permanecem ofuscadas (pode-se ver que endereço X enviou Y *bitcoins* para endereço Z, mas não quem controla X ou Z). Quinto, a transnacionalidade: as criptomoedas operam independentemente de fronteiras geográficas; uma transação de São Paulo para Tóquio é tecnicamente idêntica a uma transação entre duas *wallets* na mesma cidade (Ulrich, 2014, 45-67).

A denominação genérica "criptomoeda" oculta diferenças significativas entre as diversas categorias de ativos digitais. Para fins jurídicos, impõe-se uma distinção conceitual essencial. As criptomoedas propriamente ditas (*Bitcoin*, *Litecoin*) visam funcionar como meio de troca ou reserva de valor. As plataformas de contratos inteligentes (*Ethereum*) permitem a programação de aplicações descentralizadas mediante smart contracts – códigos autoexecutáveis que operam automaticamente quando condições predefinidas são satisfeitas. As *stablecoins* (USDT, USDC, DAI) são criptoativos lastreados em moeda fiduciária (dólar, euro) ou em algoritmos, buscando estabilidade de valor. As *privacy coins* (Monero, Zcash, Dash) foram desenvolvidas especificamente para maximizar anonimato, implementando técnicas criptográficas avançadas que tornam as transações irrastráveis. Os *tokens* podem representar direitos variados: valores mobiliários (*security tokens*), utilidades

em plataformas específicas (*utility tokens*) ou ativos únicos não fungíveis (NFTs). Cada categoria apresenta características técnicas e implicações regulatórias distintas (UNIÃO EUROPEIA, 2023).

Natureza jurídica e tratamento regulatório brasileiro

A determinação da natureza jurídica das criptomoedas é questão nuclear, da qual irradiam consequências relevantes em matéria tributária, cambial, consumerista e, sobretudo, patrimonial e sucessória. A doutrina, no Brasil e no exterior, tem proposto diversas construções teóricas, que oscilam entre a simples recondução às categorias tradicionais e a formulação de um estatuto próprio para os criptoativos.

Uma primeira corrente sustenta que as criptomoedas seriam moedas em sentido jurídico, passíveis de equiparação às moedas estrangeiras (ULRICH, 2014). Essa leitura, entretanto, esbarra em objeção estrutural: no direito brasileiro, a noção de “moeda” está indissociavelmente ligada ao curso legal forçado, conferido por autoridade estatal soberana. O art. 1º da Lei n. 9.069/1995 é expresso ao afirmar que o Real é a unidade do Sistema Monetário Brasileiro (BRASIL, 1995). As criptomoedas, por definição, não são emitidas pelo Estado nem recebem *status* de moeda de curso legal, o que torna insustentável a sua equiparação plena à moeda jurídica clássica.

A segunda corrente propõe o enquadramento das criptomoedas como bens móveis incorpóreos, aproximando-as de direitos de natureza patrimonial. O Código Civil distingue, nos arts. 82 e 83, bens corpóreos e incorpóreos, móveis e imóveis, permitindo enquadrar as criptomoedas como bens móveis incorpóreos dotados de valor econômico e suscetíveis de apropriação exclusiva a partir da detenção das chaves privadas. Essa qualificação tem a virtude de inserir o fenômeno no sistema já existente, viabilizando a aplicação imediata de regras gerais sobre circulação, responsabilidade e sucessão, mas ainda não captura inteiramente a complexidade tecnológica e funcional dos criptoativos.

Uma terceira linha argumentativa propõe tratar os criptoativos como *tertium genus*, isto é, uma categoria autônoma, irreduzível às figuras clássicas do direito das coisas ou dos valores mobiliários. A partir dessa perspectiva, experiências regulatórias estrangeiras

que instituíram regimes próprios para ativos virtuais são frequentemente evocadas como demonstração de que o direito positivo tende, gradualmente, a reconhecer especificidade suficiente para justificar disciplina própria, sem forçar sua acomodação em compartimentos tradicionais.

Nesse contexto, a Lei n. 14.478/2022 representou a primeira tentativa sistemática de disciplinar o mercado de criptoativos no Brasil (BRASIL, 2022a). O texto legal definiu o conceito de “ativo virtual” como representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para pagamentos ou investimento, estabelecendo a repartição de competências entre autoridades: ao Banco Central caberá a regulação dos ativos utilizados como meio de pagamento, enquanto à CVM compete a disciplina dos *tokens* com natureza de valor mobiliário (BRASIL, 2022a). A lei ainda criou a categoria dos prestadores de serviços de ativos virtuais (VASPs), sujeitando *exchanges*, custodiante e demais intermediários a requisitos de registro, governança, segregação patrimonial e mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (BRASIL, 2022a).

Importa notar que, apesar do avanço representado pela Lei n. 14.478/2022, o legislador manteve silêncio quanto a temas sensíveis, como as doações eleitorais em criptomoedas e, de modo mais amplo, a disciplina sucessória dos criptoativos. A omissão deliberada ou não desses pontos no principal marco regulatório do setor preserva significativa lacuna normativa, servindo de ponto de partida para investigações específicas sobre a circulação *inter vivos* e *mortis causa* de ativos virtuais – lacuna que a presente pesquisa busca justamente enfrentar.

Rastreabilidade em *blockchain*: possibilidades técnicas e limitações estruturais

Equívoco recorrente, inclusive na imprensa e em parte da literatura jurídica, consiste em qualificar criptomoedas como “anônimas”. Para a maioria dos criptoativos amplamente utilizados, essa classificação é tecnicamente incorreta: *Bitcoin* e *Ethereum* não são anônimos, mas pseudônimos. Anonimato implica impossibilidade absoluta de identificação; pseudonimato significa que a

identificação não é imediata, mas pode ser obtida mediante informação adicional adequada (Meiklejohn et al., 2013, 127-42).

Em sistemas pseudônimos como o *Bitcoin*, todas as transações são registradas publicamente na *blockchain*, com informações completas sobre o fluxo: endereços de origem e destino, valor transferido e *timestamp*. Qualquer pessoa pode consultar um *blockchain explorer* e reconstruir cadeias de transações entre endereços, aproximando a *blockchain* de um “livro-razão público” com potencial probatório relevante em investigações financeiras e eleitorais. A limitação reside no fato de que os endereços são sequências alfanuméricas longas, e não nomes ou CPFs, de modo que a vinculação entre endereço e pessoa natural depende de informações externas à *blockchain*.

Essa informação externa costuma provir de *exchanges* de criptomoedas, plataformas centralizadas que intermediam a compra e venda de criptoativos mediante moeda fiduciária. *Exchanges* reguladas implementam procedimentos de KYC (*Know Your Customer*) e AML (*Anti-Money Laundering*), exigindo identificação formal dos usuários. Assim, quando alguém transfere criptomoedas de sua carteira para uma *exchange*, ou no sentido inverso, a plataforma registra a correspondência entre endereços da *blockchain* e identidade civil. Nesses contextos, a rastreabilidade depende menos da tecnologia da *blockchain* e mais do regime regulatório e da cooperação das *exchanges* com as autoridades competentes (Reid; Harrigan, 2013, 197-223).

Empresas especializadas, como Chainalysis, Elliptic e CipherTrace, desenvolveram ferramentas forenses que analisam grandes volumes de dados *on-chain*, identificam padrões transacionais e agrupam endereços em *clusters* associados a entidades específicas. Essas soluções são utilizadas por autoridades de diversos países na investigação de crimes envolvendo criptomoedas, o que demonstra que a rastreabilidade, embora tecnicamente complexa, é viável em muitos cenários, desde que haja expertise especializada e acesso a dados de intermediários (Meiklejohn et al., 2013, 127-42).

A rastreabilidade, contudo, encontra limitações significativas quando usuários empregam técnicas deliberadas de ofuscação, especialmente relevantes na perspectiva do financiamento eleitoral ilícito. Uma primeira categoria são os *mixers* ou *tumblers*, serviços que recebem criptomoedas de diversos usuários, realizam múltiplas

transações intermediárias e devolvem valores equivalentes, de modo que se rompe o nexo direto entre os *tokens* originalmente enviados e os posteriormente recebidos. Na prática, isso produz um emaranhado de transações que dificulta fortemente a reconstrução do rastro original de recursos (Bonneau et al., 2015, 104-21).

Em segundo lugar, *exchanges* descentralizadas (DEXs) permitem a troca de criptoativos por meio de *smart contracts*, sem intermediário centralizado e, em geral, sem procedimentos de KYC. Em plataformas como a Uniswap, o usuário pode converter, por exemplo, *Ether* em *stablecoins* sem criar conta ou fornecer dados pessoais. Do ponto de vista da fiscalização, essas operações criam zonas de opacidade no fluxo financeiro: ainda que se identifique a origem inicial dos recursos, a passagem por DEXs fragmenta o rastro e dificulta a vinculação entre doador e beneficiário em operações de cunho eleitoral (Reid; Harrigan, 2013, 197-223).

Em terceiro lugar, protocolos de *cross-chain bridge* possibilitam a migração de ativos entre *blockchains* distintas. O usuário que converte *Bitcoin* em *tokens* equivalentes em outra rede, realiza múltiplas operações nessa segunda *blockchain* e depois reconverte o ativo, introduzindo descontinuidades sucessivas na trilha de transações. Cada salto entre redes funciona, na prática, como um “ponto de quebra” do rastro, exigindo ferramentas forenses mais sofisticadas e aumentando o custo da investigação.

As chamadas *privacy coins* representam, por design, o limite técnico da rastreabilidade. O Monero, principal exemplo, combina *ring signatures* (que ocultam o remetente em um conjunto de possíveis emissores), *stealth addresses* (endereços de uso único, não vinculáveis publicamente ao destinatário) e Ring Confidential Transactions – RingCT (que ofuscam os valores transacionados). Como resultado, a análise da *blockchain* pública não permite identificar remetente, destinatário ou montante das operações, o que torna a reconstrução do fluxo financeiro praticamente inviável com as tecnologias atuais.

Outras *privacy coins* seguem lógica semelhante: o Zcash utiliza provas de conhecimento zero (*zero-knowledge proofs*) para validar transações sem revelar seus dados; o Dash oferece mecanismos nativos de mixing. Do ponto de vista regulatório, esse desenho técnico frustra qualquer modelo tradicional de transparência e prestação de contas, pois mesmo elevada capacidade investigativa e ampla

cooperação internacional não bastam para superar o nível de anonimização embutido no próprio protocolo.

À luz dessas características técnicas, o controle de doações eleitorais em criptoativos enfrenta consequências práticas relevantes. A possibilidade de rastreabilidade em *blockchains* públicas não elimina, por si só, a assimetria informacional entre o doador que domina técnicas de ofuscação e os órgãos de fiscalização, que dependem de expertise forense e da cooperação de intermediários privados.

Em termos de ônus probatório, o Ministério Público e a Justiça Eleitoral podem identificar fluxos suspeitos em *exchanges* reguladas, mas encontram barreiras quase intransponíveis quando os recursos transitam por mixers, DEXs, bridges e *privacy coins*. Na prática, isso cria um gradiente de opacidade: quanto mais sofisticada a arquitetura transacional empregada, maior o risco de que doações ilícitas permaneçam invisíveis aos mecanismos tradicionais de prestação de contas e de responsabilização.

Regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro

Fundamentos constitucionais: democracia, transparência e isonomia

O financiamento de campanhas constitui elemento determinante para a conformação do exercício do poder democrático. A capacidade de arrecadar recursos influencia diretamente a viabilidade de candidaturas, o alcance de mensagens políticas e, em última análise, os resultados eleitorais. Por essa razão, o regime de financiamento não pode ser compreendido como mera regulação administrativa ou questão de conveniência procedimental, mas como dimensão estruturante da própria democracia (Salgado, 2010, 178-201).

A transparência constitui pressuposto da *accountability* democrática. Sem informação sobre o financiamento, os eleitores não podem avaliar adequadamente vínculos, compromissos e potenciais conflitos de interesse de candidatos (Speck, 2016, 145-67).

A vedação de interferência estrangeira em processos eleitorais nacionais, embora não expressa em dispositivo específico da Constituição, decorre logicamente dos princípios da soberania (art. 1º, I) e da autodeterminação do povo brasileiro. Experiências recentes em diversas democracias demonstraram, de forma concreta, os

riscos de interferência estrangeira em eleições, frequentemente viabilizada por mecanismos digitais de difícil rastreamento (Gomes, 2022, 456-78).

Evolução histórica: da permissão empresarial ao modelo misto

O sistema brasileiro de financiamento eleitoral passou por transformação radical nas últimas décadas. Até 2015, o modelo caracterizava-se pela permissão ampla de doações empresariais, que constituíam parcela majoritária dos recursos de campanha – nas eleições de 2014, por exemplo, cerca de 95% dos recursos arrecadados provinham de pessoas jurídicas. Esse sistema produziu dinâmica problemática: poucas grandes empresas financiavam majoritariamente campanhas, gerando dependência estrutural de candidatos eleitos em relação a seus financiadores (Speck, 2016, 167-89).

O julgamento da ADI 4650, pelo Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2015, alterou fundamentalmente esse panorama. Por maioria de votos (7x4), o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95 que autorizavam doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos (Brasil, 2015).

Essa preocupação com a captura do processo político por grandes doadores corporativos não é exclusiva do contexto brasileiro. Nos Estados Unidos, Briffault examina o “futuro incerto” da proibição de contribuições empresariais, destacando a tensão permanente entre igualdade política e liberdade de expressão econômica no financiamento de campanhas (BRIFFAULT, 2015, 400-05).

Em resposta à vedação das doações empresariais, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.487/2017, instituindo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), mecanismo de financiamento público de campanhas mediante recursos do orçamento da União (Brasil, 2017).

O modelo atual caracteriza-se, portanto, por financiamento misto: recursos públicos (Fundo Eleitoral e Fundo Partidário) combinados com doações privadas de pessoas físicas, dentro de limites estritos. Esse arranjo busca equilibrar o pluralismo (por meio de recursos públicos distribuídos proporcionalmente, assegurando a presença de partidos menores no sistema político) com a

participação cidadã (por meio de doações individuais, que permitem aos eleitores apoiar financeiramente candidatos de sua preferência) (Gomes, 2022, 678-701).

Requisitos legais das doações de pessoas físicas

O requisito de identificação completa do doador, estabelecido no art. 23, §1º da Lei nº 9.504/97, exige que as doações sejam realizadas mediante “identificação do doador” a qual cumpre duas funções essenciais: primeiro, possibilitar a fiscalização da origem dos recursos e a verificação de que o doador não se enquadra nas vedações legais; segundo, viabilizar responsabilização por irregularidades (como doações acima do limite, por exemplo) (Brasil, 2019).

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consolidou o entendimento de que doações eleitorais de origem anônima ou com identificação incompleta do doador são consideradas irregulares. Nesses casos, a consequência é o recolhimento dos valores recebidos ao Tesouro Nacional como recursos de origem não identificada, sem prejuízo de outras sanções previstas na legislação e nas resoluções de prestação de contas.

O TSE reafirma que a identificação completa do doador, incluindo nome e CPF, é requisito essencial para a regularidade da doação, justamente para assegurar transparência e possibilitar a fiscalização das contas de campanha e partidárias. Esse posicionamento é reiterado em julgados como o REspEl nº 0600958-41.2019.6.26.0000 e o PC-PP nº 0600337-96.2021.6.00.0000 (BRASIL. TSE, 2023a; BRASIL. TSE, 2023b).

A forma das doações é disciplinada rigorosamente. O art. 23, §1º, da Lei 9.504/97 estabelece que as doações devem ser realizadas mediante “depósito bancário identificado, transferência eletrônica ou equivalente bancário, cheque cruzado e nominativo ou cartão de crédito ou débito”. Questão interpretativa fundamental emerge: esse rol é taxativo ou exemplificativo? Admitem-se outras formas de doação não expressamente previstas?

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem interpretado de forma estrita as formas de doação admitidas pela legislação e pelas resoluções de prestação de contas, enfatizando a necessidade de plena rastreabilidade bancária das contribuições. Nessa perspectiva, depósitos, transferências, cheques e operações

com cartão são admitidos justamente porque deixam registros em instituições financeiras reguladas, o que possibilita a identificação do doador e a fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Doações cujo percurso financeiro não permite essa identificação são enquadradas como recursos de origem não identificada e, por isso, consideradas irregulares, sujeitando-se ao recolhimento ao Tesouro Nacional. Esse entendimento é reafirmado em precedentes recentes do TSE sobre recursos de origem não identificada, que determinam o recolhimento das quantias ao erário e reforçam que a ausência de identificação adequada do doador é incompatível com o regime de transparência exigido no financiamento político-eleitoral (Brasil, TSE, 2023a; Brasil, TSE, 2023b).

Essa interpretação tem implicação direta para a questão das criptomoedas: se o rol é taxativo e criptomoedas não estão expressamente previstas, as doações nessa modalidade seriam irregulares por ausência de autorização legal específica.

Transparência e prestação de contas eleitorais

A Lei nº 9.504/97 estabelece um regime de publicidade progressiva e abrangente das doações eleitorais. O art. 28, §4º, determina que “é obrigatória a divulgação de receitas e despesas de campanha pela *internet*, inclusive com a indicação do nome, CPF ou CNPJ e endereço dos doadores, observado o disposto nesta Lei”.

A informatização integral do sistema de prestação de contas eleitorais, consolidada nas últimas eleições mediante o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), representa avanço significativo em termos de transparência e capacidade de fiscalização. O SPCE permite o registro em tempo real de receitas e despesas, com publicação imediata no portal do TSE. Qualquer cidadão pode consultar, a qualquer momento, quanto cada candidato arrecadou, quem doou e quanto foi gasto.

Organizações da sociedade civil como Transparência Brasil e Aos Fatos desenvolveram ferramentas que facilitam a análise dessas informações, permitindo identificar padrões, concentração de doadores e possíveis irregularidades (Zilio, 2022, 589-612).

A Justiça Eleitoral exerce fiscalização abrangente sobre a regularidade das doações e dos gastos de campanha. Essa fiscalização opera em três níveis: preventivo (orientação prévia a candidatos

e partidos sobre procedimentos corretos), concomitante (acompanhamento durante a campanha, com possibilidade de intimações para esclarecimentos) e sucessivo (análise das prestações de contas após as eleições). Unidades técnicas especializadas dos TREs e do TSE examinam milhares de prestações de contas, cruzam dados com sistemas da Receita Federal e do Banco Central e elaboram pareceres técnicos que fundamentam decisões sobre aprovação ou rejeição de contas (Gomes, 2022, 745-67).

O ordenamento eleitoral estabelece uma gradação de sanções para irregularidades. Falhas formais ou de pequena monta podem resultar em aprovação de contas com ressalvas (o que não gera consequências jurídicas graves). Irregularidades substanciais levam à desaprovação de contas, que acarreta inelegibilidade por oito anos para o candidato (art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90). Irregularidades gravíssimas, especialmente quando configurem abuso do poder econômico, podem fundamentar ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) com pedido de cassação de registro ou diploma (art. 22 da LC 64/90) (Ramos, 2020, 267-89).

Criptomoedas e financiamento eleitoral em direito comparado

Estados Unidos: modelo permissivo com condições estritas

A Federal Election Commission (FEC), autoridade responsável pela regulação do financiamento eleitoral federal nos Estados Unidos, enfrentou diretamente a questão das doações em criptomoedas em 2014, por meio de pedidos de Advisory Opinion apresentados por comitês de ação política interessados em aceitar contribuições em Bitcoin. Essas opiniões, embora casuísticas, passaram a funcionar como referência prática para campanhas federais quanto ao tratamento jurídico das criptodoações.

Nos pareceres então aprovados, a FEC admitiu que comitês pudessem receber contribuições em Bitcoin, tratando-as como *in-kind contributions* (doações em espécie), avaliadas pelo valor de mercado na data do recebimento e sujeitas às mesmas exigências de identificação e reporte aplicáveis às doações tradicionais. A Comissão também assentou que a simples permanência de Bitcoins em carteira digital não satisfaz a exigência de depósito em

“campaign depository”, de modo que os comitês devem vender os criptoativos e depositar o produto em conta bancária de campanha antes de utilizá-los em gastos eleitorais. Na prática, isso incentiva a conversão rápida em moeda fiduciária, integrando as contribuições em cripto ao circuito financeiro regulado.

Embora a FEC não tenha fixado, em termos abstratos, um teto normativo próprio para contribuições em Bitcoin, os pareceres aprovaram modelos que previam a aceitação apenas de valores modestos por doador, e campanhas relevantes adotaram, por prudência, limites baixos – em torno de 100 dólares por pessoa. A opção por valores reduzidos reflete preocupação com a novidade tecnológica, a volatilidade do ativo e os riscos de anonimato, funcionando como mecanismo de contenção de danos: eventuais irregularidades não detectadas tenderiam a ter impacto financeiro limitado.

Em todos os casos, a FEC exigiu que as contribuições em Bitcoin fossem submetidas aos mesmos critérios de elegibilidade aplicáveis a qualquer outra doação: verificação de que o doador é pessoa física apta a doar, coleta de informações como nome, endereço, profissão, empregador, e registro regular nas prestações de contas, inclusive com indicação do valor em dólares e do fato de se tratar de contribuição em criptomoeda. A implementação prática dessas exigências pressupõe o uso de intermediários que operam sob supervisão regulatória, bem como procedimentos internos de compliance por parte dos comitês.

A experiência estadunidense demonstra que a aceitação de criptomoedas em campanhas manteve, até o momento, dimensão quantitativa relativamente modesta, com peso mais simbólico do que financeiro na estratégia de arrecadação. Candidaturas como a de Rand Paul, em 2016, e iniciativas ligadas à campanha de Andrew Yang, em 2020, adotaram Bitcoin como forma de sinalizar alinhamento com a inovação tecnológica, mas sem transformar a criptomoeda em eixo central de financiamento.

Esse modelo repousa sobre pressupostos institucionais específicos. De um lado, exchanges de criptomoedas que atuam como money services businesses, registradas perante a FinCEN e sujeitas a rígidos programas de KYC (*know your customer*) e AML (*anti-money laundering*), com coleta sistemática de dados de identidade e monitoramento de operações suspeitas. De outro, uma autoridade



eleitoral com capacidade técnica e orçamentária para incorporar rotinas de análise de contribuições em cripto, aliadas a um ambiente regulatório em que a cultura de compliance e a ameaça de sanções efetivas tendem a desestimular o uso ostensivo de criptomoedas para burlar limites e regras de transparência.

Reino Unido e Canadá: transparência intensificada

No Reino Unido, a Electoral Commission orienta que doações em criptoativos sejam tratadas, para fins de permissibilidade, da mesma forma que quaisquer outras doações. Partidos e candidatos só podem aceitar contribuições em criptomoedas de doadores “permissíveis” – como eleitores registrados ou empresas estabelecidas no Reino Unido – e devem obter informações suficientes para verificar essa condição, incluindo, no mínimo, nome e endereço. Se houver dúvida sobre quem é o doador, ou se as informações forem insuficientes para a checagem de permissibilidade, a doação não pode ser aceita. A orientação é registrar o valor em libras esterlinas com base no preço de mercado no momento da doação, tal como ocorre com outros ativos não monetários, assegurando transparência e comparabilidade com as demais contribuições.

No Canadá, a *Elections Canada* publicou nota interpretativa específica sobre o uso de criptomoedas nas campanhas federais, classificando essas contribuições como non-monetary, isto é, contribuições em espécie para fins da *Canada Elections Act*. O montante da contribuição deve corresponder ao valor comercial da criptomoeda no momento do recebimento, calculado com base na cotação em plataforma de câmbio amplamente utilizada, e registrado em dólares canadenses nos relatórios de financiamento político. As contribuições em cripto contam para os mesmos limites anuais aplicáveis às doações de pessoas físicas a partidos, candidatos e associações, de modo que a utilização de criptomoedas não permite superar os tetos de contribuição fixados na legislação.

A nota interpretativa impõe ainda requisitos de identificação e rastreabilidade. Contribuições anônimas em criptomoeda acima de CAD 20 (vinte dólares canadenses) devem ser remetidas, sem demora, ao *Receiver General for Canada*, em conformidade com a regra geral da *Canada Elections Act*, que só admite anonimato para montantes iguais ou inferiores a esse valor. Nesses casos, a

remessa deve ser feita por meio de cheque no valor comercial correspondente, reproduzindo o regime aplicado às demais contribuições anônimas em espécie.

A *Elections Canada* admite solicitar o histórico de transações da carteira digital para fins de auditoria e explicita que apenas criptomoedas cuja blockchain ou registro público permita verificar endereços e valores podem ser aceitas, o que, na prática, exclui ativos com camadas fortes de anonimização.

União Europeia: regulação fragmentada

A União Europeia aprovou, em junho de 2023, o Regulamento (UE) 2023/1114 (*Markets in Crypto-Assets Regulation – MiCA*), que estabelece um marco regulatório abrangente para criptoativos no espaço europeu. O MiCA cria um regime harmonizado de autorização, supervisão e requisitos operacionais para provedores de serviços de criptoativos (*Crypto-Asset Service Providers – CASPs*), incluindo plataformas de negociação, *custodians* e emissores de determinados tipos de stablecoins.

O regulamento classifica os criptoativos em três categorias principais: *asset-referenced tokens* (ARTs), *e-money tokens* (EMTs) e “outros criptoativos”, categoria residual que abrange, em geral, utility tokens e ativos que não se enquadram nas duas primeiras. Cada categoria está sujeita a requisitos regulatórios específicos quanto a autorização, governança, reservas, transparência e proteção ao investidor. Os CASPs, por sua vez, devem obter autorização junto à autoridade competente do Estado-membro em que atuam, cumprir regras de segregação patrimonial, gestão de riscos, prevenção de conflitos de interesse e observância das normas de combate à lavagem de dinheiro.

Relevante para a presente investigação é que o MiCA não contém disposições específicas sobre financiamento de partidos políticos ou campanhas eleitorais. As regras relativas ao financiamento político continuam a ser definidas pelos ordenamentos internos dos Estados-membros, de modo que a aceitação de criptoativos em campanhas depende das legislações nacionais sobre doações, prestação de contas e transparência.

A consequência é um quadro fragmentado: em países com regimes particularmente rigorosos de financiamento eleitoral e forte

ênfase na identificação do doador e rastreabilidade bancária — como França, Alemanha e outros Estados da zona do euro —, a combinação entre limites estritos de contribuição, vedações a determinadas fontes (como pessoas jurídicas) e exigências de *compliance* financeiro tende, na prática, a restringir significativamente o uso de criptoativos como meio de financiamento político.

Lições comparativas para o Brasil

A análise comparada permite identificar três modelos básicos de resposta regulatória às doações eleitorais em criptoativos: (I) modelo permissivo condicionado, em que a aceitação é admitida sob requisitos estritos de identificação, valoração e reporte (como nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Canadá); (II) modelo proibitivo expresso, em que se veda diretamente a utilização de criptoativos para financiamento político; e (III) modelo omissivo, em que não há disciplina específica, cabendo às autoridades aplicar por analogia as regras gerais de financiamento eleitoral. O Brasil, até o momento, insere-se neste último grupo, limitando-se a aplicar às criptodoações as vedações e exigências gerais de identificação e trânsito bancário previstas na legislação eleitoral e nas resoluções do TSE.

Os países que adotaram caminho permissivo condicionado compartilham alguns pressupostos institucionais que ainda estão em consolidação no contexto brasileiro. Em primeiro lugar, contam com mercados de criptoativos regulados sob marcos específicos e sob a supervisão de autoridades financeiras, com *exchanges* cadastradas como prestadoras de serviços financeiros e sujeitas a programas robustos de prevenção à lavagem de dinheiro (AML – *anti-money laundering*) e de identificação de clientes (KYC – *know your customer*). Nos Estados Unidos, a FinCEN; no Reino Unido, a *Financial Conduct Authority*, e, no Canadá, o FINTRAC, exercem funções de supervisão sobre essas plataformas. No Brasil, a Lei nº 14.478/2022, estabeleceu diretrizes para a prestação de serviços de ativos virtuais e atribuiu a órgão federal a competência regulatória e fiscalizatória sobre as prestadoras. Contudo, a efetiva implementação desse regime e sua articulação com as necessidades de fiscalização eleitoral ainda se encontram em fase de desenvolvimento.

Em segundo lugar, as autoridades eleitorais desses países já incorporaram, de modo explícito, as criptomoedas em seus manuais e sistemas de prestação de contas. A FEC editou orientações específicas sobre contribuições em *Bitcoin*, tratando-as como doações em espécie (*in-kind contributions*), com exigência de valoração em dólares e registro em conta de campanha. A *Electoral Commission*, no Reino Unido, esclarece que doações em criptoativos devem seguir as mesmas regras de permissibilidade aplicáveis a outras contribuições, com identificação suficiente do doador e registro do valor em libras na data da doação. A *Elections Canada*, por sua vez, classifica contribuições em criptomoedas como *non-monetary contributions*, fixa parâmetros para sua valoração em dólares canadenses e disciplina a forma de reporte nos formulários oficiais. No Brasil, embora o TSE disponha de sistemas eletrônicos avançados de prestação de contas, esses sistemas ainda não contemplam campos ou rotinas próprias para registrar doações em criptoativos, nem há instruções específicas detalhando como tais contribuições deveriam ser valoradas e declaradas.

Em terceiro lugar, o desenho regulatório estrangeiro combina disciplina eleitoral com regimes gerais de *compliance* financeiro. Nos países mencionados, contribuições em cripto não dispensam a verificação de elegibilidade do doador nem a observância dos limites de contribuição em moeda oficial; ao contrário, os órgãos eleitorais exigem que as criptodoações sejam convertidas e contabilizadas em dólares, libras ou dólares canadenses e submetidas aos mesmos tetos e requisitos de transparência aplicáveis às demais contribuições.

No Canadá, por exemplo, contribuições anônimas em criptomoeda acima de CAD 20 (vinte dólares canadenses) devem ser remetidas sem demora ao *Receiver General for Canada*, reproduzindo o regime aplicado a outras contribuições anônimas. No Brasil, o limite de doação de pessoas físicas é fixado em até 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição, sem teto absoluto em valores nominais, o que tornaria necessária uma definição legislativa específica caso se pretenda estabelecer um limite próprio para doações em criptoativos.

Mesmo nos contextos em que as criptodoações foram autorizadas, análises institucionais e jornalísticas indicam dificuldades



relevantes de fiscalização. A necessidade de converter os valores, rastrear o fluxo em diferentes endereços de carteira, lidar com operações em *exchanges* centralizadas e descentralizadas e, em certos casos, enfrentar técnicas de ofuscação, aumenta o custo técnico e operacional do controle de legalidade em comparação com as doações tradicionais. Além disso, o volume financeiro efetivamente arrecadado em criptomoedas permanece, até o momento, marginal em relação ao total de recursos de campanha, o que levanta dúvidas sobre a relação custo-benefício de investir em estruturas altamente especializadas de fiscalização de criptoativos para fins eleitorais.

A principal lição comparativa para o Brasil é que a autorização de doações eleitorais em criptoativos não constitui solução tecnicamente simples nem universalmente adotada. Ela pressupõe mercado de criptoativos regulado e estável, integração entre autoridades financeiras e eleitorais, sistemas de prestação de contas adaptados e capacidade de análise forense em *blockchain* — condições que ainda estão em processo de consolidação no ordenamento brasileiro. Nesse cenário, a manutenção da vedação às doações eleitorais em criptomoedas, ao menos até que esses pressupostos institucionais estejam mais maduros, pode ser compreendida como resposta regulatória prudente e compatível com a proteção da integridade do financiamento democrático.

Incompatibilidades estruturais entre criptomoedas e financiamento democrático

Incompatibilidade com o requisito de identificação completa do doador

A Lei nº 9.504/97, combinada com a regulamentação infralegal do TSE, exige identificação completa do doador nas doações de pessoas físicas, com indicação, no mínimo, do nome e do CPF, além de outros dados constantes dos recibos eleitorais e dos relatórios de prestação de contas. Trata-se de requisito substancial que cumpre dupla função no sistema de financiamento eleitoral democrático: a) fiscalização preventiva e repressiva — as autoridades eleitorais podem verificar se o doador não se enquadra em vedações legais (por exemplo, estrangeiros ou entidades proibidas), se respeitou o limite de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição e se não está utilizando interpostas pessoas para burlar restrições;

b) viabilização de transparência efetiva — cidadãos podem saber quem financia cada candidatura, identificar potenciais conflitos de interesse e exercer controle democrático sobre as relações entre dinheiro e política (Gomes, 2022, 702-24).

O pseudonimato estrutural das *blockchains* públicas impede identificação imediata e inequívoca do doador. Transações em *Bitcoin* ou *Ethereum* vinculam-se a endereços alfanuméricos, não a nomes ou documentos de identidade, de modo que a pessoa que controla determinado endereço só pode ser identificada a partir de informações externas à *blockchain* — tipicamente, registros mantidos por intermediários que implementam procedimentos de identificação de clientes (KYC).

Argumenta-se, por vezes, que protocolos KYC adotados por *exchanges* seriam suficientes para suprir o requisito de identificação completa. Essa tese enfrenta, contudo, ao menos três objeções. Primeiro, nem todas as transações em criptomoedas necessariamente transitam por *exchanges*. Característica fundamental desses sistemas é a possibilidade de autocustódia: qualquer pessoa pode criar carteira própria mediante *download* de *software* ou uso de aplicativos, sem intermediação de terceiros. Doações podem ser realizadas diretamente de *wallets* controladas pelo doador para endereços informados pela campanha, sem que haja passagem pelos livros de registro de uma *exchange* e, portanto, sem qualquer cadastro KYC disponível para consulta.

Segundo, mesmo quando as transações passam por *exchanges*, a qualidade e a robustez dos procedimentos de KYC implementados por essas plataformas não se equiparam, de forma uniforme, às exigidas de instituições financeiras tradicionais. Análises setoriais sobre o mercado de criptoativos no Brasil apontam que, antes da entrada em vigor do marco legal específico, havia grande heterogeneidade nos padrões de verificação de identidade, com casos de cadastros aprovados com documentação insuficiente e controles menos rigorosos do que aqueles aplicados pelo sistema bancário regulado. Nesses contextos, a identificação do doador dependeria de registros cuja confiabilidade pode ser inferior àquela pressuposta pelo regime de financiamento eleitoral.

Terceiro, a dependência de intermediários privados não submetidos à supervisão eleitoral direta fragiliza estruturalmente o sistema de controle. No modelo brasileiro, a identificação de doadores e a

rastreabilidade dos fluxos financeiros de campanha baseiam-se, em grande medida, em operações realizadas por instituições financeiras sob supervisão do Banco Central, sujeitas a obrigações de reporte, auditorias periódicas e sanções administrativas. *Exchanges* de criptoativos, embora atualmente enquadradas no marco legal dos ativos virtuais instituído pela Lei nº 14.478/2022, ainda se encontram em fase de consolidação regulatória, e não há mecanismo de supervisão eleitoral específico que assegure a qualidade e a disponibilidade das informações necessárias para vincular, de modo seguro, endereços em blockchain a doadores identificados. Em eventual cenário de doações em criptomoedas, campanhas e Justiça Eleitoral dependeriam de dados fornecidos por intermediários cuja atuação não é estruturada, hoje, para atender às necessidades próprias da fiscalização eleitoral.

A impossibilidade de garantir, em todas as situações relevantes, a identificação completa e verificável do doador — especialmente quando as contribuições são realizadas a partir de carteiras sob autocustódia ou por meio de intermediários com padrões de KYC inconsistentes — revela uma tensão estrutural entre a arquitetura descentralizada das criptomoedas e o regime de identificação obrigatória que caracteriza o financiamento eleitoral democrático.

Não se trata apenas de dificuldade operacional superável por ajustes incrementais, mas de uma incompatibilidade de desenho: sistemas concebidos para permitir transações sem intermediários confiáveis centralizados se chocam com um modelo jurídico que condiciona a licitude da doação à identificação segura e auditável da fonte dos recursos

Incompatibilidade com o requisito de rastreabilidade da origem dos recursos

Além de identificar quem realizou a doação, a legislação eleitoral exige que seja possível verificar a licitude da origem dos recursos doados. O art. 30-A da Lei nº 9.096/95 estabelece que “qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos”. A *ratio legis* é clara: impedir que campanhas sejam utilizadas, deliberadamente

ou não, como instrumento de lavagem de dinheiro. Recursos de origem ilícita (corrupção, tráfico, peculato) não podem ser “branqueados” mediante doações eleitorais aparentemente legítimas (Gomes, 2022, 745-67).

A verificação da licitude da origem dos recursos em doações bancárias tradicionais é relativamente direta. Instituições financeiras mantêm histórico completo das transações de cada conta, permitindo rastrear a procedência dos valores. Se um doador transfere R\$ 10.000 para uma campanha, as autoridades podem solicitar ao banco extratos correspondentes e verificar de onde vieram esses recursos — salário, venda de imóvel, dividendos de investimentos. O sistema bancário tradicional opera, assim, sob um princípio de rastreabilidade integral: cada valor transferido pode, em regra, ser acompanhado retrospectivamente até sua origem econômica (Speck, 2016, 212-34).

Criptomoedas, mesmo as transparentes como *Bitcoin*, oferecem rastreabilidade significativamente inferior quando empregadas técnicas de ofuscação. *Mixers* ou *tumblers*, como visto anteriormente, embaralham transações de múltiplos usuários, tornando extremamente difícil ou impossível vincular *inputs* a *outputs*. Usuário que deseje ofuscar a origem de bitcoins pode utilizar serviço de mixing profissional (como *Wasabi Wallet* ou *Tornado Cash* para *Ethereum*) ou, com conhecimento técnico, implementar *mixing* caseiro mediante múltiplas transações fragmentadas (Bonneau et al., 2015, 104-21).

Exchanges descentralizadas (DEXs) criam segundo ponto cego no rastreamento. DEXs como *Uniswap*, *SushiSwap* ou *PancakeSwap* permitem troca de criptoativos sem intermediário centralizado e, crucialmente, sem *KYC*. Um Doador pode converter *Ethereum* (obtido mediante *mining*, por exemplo) em *stablecoin* USDT na *Uniswap* e, posteriormente, doar USDT para a campanha. Autoridades que rastreiam a *blockchain* verão apenas que o endereço X trocou ETH por USDT em *smart contract* da *Uniswap*, sem identificar quem controla endereço X (Reid; Harrigan, 2013, 197-223).

Cross-chain bridges permitem transferir ativos entre diferentes *blockchains*, criando descontinuidade adicional no rastreamento. Recursos podem começar em *Bitcoin*, ser convertidos para *wrapped Bitcoin* (WBTC) na *Ethereum*, transitar por múltiplos contratos

inteligentes e DEXs na Ethereum, ser convertidos em *stablecoin* e, posteriormente, retornar para *Bitcoin*. Cada migração entre *blockchains* fragmenta o rastro, dificultando a análise forense.

Privacy coins como Monero representam limite absoluto da rastreabilidade. Conforme demonstrado anteriormente, Monero implementa técnicas criptográficas (*ring signatures*, *stealth addresses*, *RingCT*) que tornam transações tecnicamente irrastráveis mesmo por empresas especializadas em análise de *blockchain*. Uma doação realizada em Monero seria absolutamente incompatível com qualquer regime de rastreabilidade. Mesmo que se soubesse quem doou (via *KYC* de *exchange*), seria impossível verificar a origem dos recursos — se foram minerados licitamente, se provêm de salários ou se foram produto de crime (Bonneau et al., 2015, 104-21).

A combinação de técnicas de ofuscação facilmente acessíveis com a impossibilidade técnica de rastreamento de *privacy coins* cria vulnerabilidade sistêmica grave: campanhas eleitorais poderiam ser utilizadas, deliberadamente ou sem conhecimento, para lavagem de recursos ilícitos convertidos em criptomoedas. O Brasil já enfrenta desafios significativos no combate à lavagem de dinheiro, com relatórios nacionais e internacionais apontando riscos elevados e casos concretos envolvendo fluxos financeiros bilionários. Permitir doações eleitorais em criptomoedas, sem mecanismos efetivos de rastreabilidade e supervisão, tenderia a ampliar esses riscos, abrindo um novo vetor de lavagem de capitais de difícil fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e dos órgãos de controle.

Incompatibilidade com o sistema de limites de doação

O art. 23, §1º, I, da Lei nº 9.504/97 estabelece que doações de pessoas físicas não podem exceder 10% dos rendimentos brutos do doador no ano anterior à eleição. Esse limite, aparentemente simples na formulação legal, torna-se inaplicável ou facilmente burlável quando a doação é realizada em criptomoedas, por três ordens de razões: volatilidade extrema, impossibilidade de aferir renda em criptomoedas e facilidade de burla mediante múltiplas *wallets*.

Primeira questão: volatilidade e impossibilidade de valoração consistente. Criptomoedas apresentam oscilações de preço diárias frequentemente superiores a 5%, com picos de volatilidade que

ultrapassam 20% em períodos curtos. *Bitcoin*, por exemplo, oscilou entre USD 15.000 e USD 69.000 em 2021, representando variação de mais de 350%. Essa volatilidade cria problema relevante de valoração para fins de aplicação do limite de 10%: qual cotação utilizar? Momento da doação? Momento da conversão para reais? Momento da prestação de contas? (Ulrich, 2014, 89-112). Qual valor deve ser considerado para aferir se houve respeito ao limite? Não há resposta juridicamente defensável: qualquer critério escolhido será, em alguma medida, arbitrário e gerará insegurança jurídica. Segunda questão: impossibilidade de aferir "10% da renda bruta" quando o doador auferir renda em criptomoedas. O sistema de fiscalização do limite de 10% pressupõe que o TSE possa cruzar doações registradas no SPCE com declarações de imposto de renda fornecidas pela Receita Federal. Doação de R\$ 50.000 por pessoa que declarou renda de R\$ 100.000 gera alerta automático de irregularidade. Esse mecanismo torna-se inviável quando doadores auferem renda parcial ou integral em criptomoedas (Gomes, 2022, 812-34).

Embora a Instrução Normativa RFB nº 1.888/2019 obrigue a declaração de criptoativos, a norma não estabelece metodologia padronizada de valoração para fins de declaração de renda. Contribuinte que recebe salário em *Bitcoin* pode valorar utilizando a cotação de 31 de dezembro? A média do ano? Cada recebimento individualmente? A ausência de padronização cria zona cinzenta que inviabiliza a verificação efetiva pelo TSE, de que a doação respeitou limite de 10% da renda (Brasil, 2019).

Terceira questão: facilidade de burla mediante múltiplas *wallets*. Mesmo que se superassem os problemas de volatilidade e de aferição de renda, o sistema de limites permaneceria vulnerável a burla simples e praticamente indetectável. O doador pode criar múltiplas *wallets* (operação gratuita e anônima, realizada em segundos), fragmentar doação que deseja fazer e distribuí-la entre várias *wallets*, aparentando tratar-se de doadores diferentes. A fiscalização identificaria múltiplas doações de R\$ 10.000 (respeitando o limite individual), sem conseguir detectar que todas provêm do mesmo doador (Reid; Harrigan, 2013, 209-23).

Técnicas mais sofisticadas envolvem utilizar familiares ou terceiros como "laranjas": o doador transfere criptomoedas para *wallets* de familiares ou amigos, que então realizam as doações à

campanha. Como não há rastreabilidade da origem (especialmente se utilizados *mixers*), a fiscalização não identifica que os recursos efetivamente provêm de uma única pessoa. Essa prática — conhecida como *smurf attacks* no contexto de lavagem de dinheiro — é facilitada pela natureza pseudônima das criptomoedas (GAFI, 2021, 67-89).

A incompatibilidade com o sistema de limites não é meramente técnica ou operacional, mas compromete fundamento essencial do regime democrático de financiamento: a isonomia relativa entre cidadãos. O limite de 10% busca impedir que pessoas de altíssima renda exerçam influência desproporcional por meio de doações massivas. Permitir mecanismo de doação que torna esse limite facilmente burlável corrói a *ratio legis* da norma e compromete igualdade de oportunidades no processo eleitoral (Salgado, 2010, 256-78).

Incompatibilidade com a vedação de doações estrangeiras

O art. 24, III, da Lei nº 9.504/97 veda doações por “organizações não-governamentais internacionais” e a jurisprudência do TSE consolidou entendimento de que a vedação se estende a quaisquer recursos de origem estrangeira, incluindo doações de pessoas físicas estrangeiras. O fundamento é principiológico: eleições brasileiras devem ser decididas por brasileiros, sem interferência externa. A soberania nacional e a autodeterminação do povo brasileiro pressupõem que o processo político interno não seja influenciado por recursos externos (Ramos, 2020, 312-34).

A verificação de nacionalidade do doador em doações bancárias tradicionais é relativamente direta: bancos brasileiros, ao abrir contas, exigem comprovação de residência no Brasil e, para estrangeiros residentes, registro no país. Transferências internacionais são identificadas e reportadas ao Banco Central via sistema SWIFT. Doação proveniente de conta bancária no exterior seria imediatamente identificável (Speck, 2016, 234-56).

Criptomoedas, por serem transnacionais por *design*, frustram qualquer verificação efetiva de nacionalidade. Não há fronteiras geográficas na *blockchain*: transação originada em São Paulo é tecnicamente idêntica à transação originada em Moscou, Pequim ou Teerã. O protocolo *Bitcoin* não possui conceito de nacionalidade

ou localização geográfica; *wallets* não possuem “bandeira” ou identificação de país (Ulrich, 2014, 112-34).

Argumenta-se, por vezes, que o endereço IP associado à transação indicaria a localização geográfica do doador. A refutação é imediata: endereços IP indicam localização do computador que enviou a transação, não necessariamente do proprietário da *wallet*. Mais grave, VPNs (*Virtual Private Networks*) permitem simular localização arbitrária: uma pessoa em qualquer lugar do mundo pode utilizar VPN para aparentar estar no Brasil. Muitas *wallets* de criptomoedas operam via TOR (*The Onion Router*), rede que ofusca completamente a localização mediante o roteamento das comunicações através de múltiplos nós distribuídos globalmente. Análise de IP, portanto, não oferece garantia alguma de identificação geográfica real (Reid; Harrigan, 2013, 223-34).

A impossibilidade de verificar nacionalidade cria vulnerabilidade concreta à interferência estrangeira em eleições brasileiras. Experiências recentes em diversas democracias demonstraram que atores estatais e não-estatais estrangeiros têm interesse em influenciar resultados eleitorais de outros países, frequentemente mediante financiamento dissimulado. Relatório da RAND Corporation documentou casos de interferência russa em eleições dos Estados Unidos (2016), França (2017) e Alemanha (2017), em parte viabilizada por mecanismos digitais de difícil rastreamento. Relatório do Conselho Atlântico documentou tentativas chinesas de influenciar eleições em Taiwan mediante doações fragmentadas e de difícil rastreamento (Briffault, 2020, 289-312).

O Brasil, como democracia emergente com economia significativa e papel geopolítico relevante, é alvo potencial de interferência estrangeira. Permitir doações em criptomoedas — cuja origem geográfica é inverificável — criaria vetor de vulnerabilidade grave. Governo estrangeiro ou organização internacional poderia facilmente financiar candidatos ou partidos brasileiros mediante doações fragmentadas em criptomoedas, sem que a fiscalização conseguisse detectar a origem externa dos recursos (Gomes, 2022, 856-78).

Incompatibilidade com os princípios da isonomia e da transparência



Além das incompatibilidades específicas com requisitos legais concretos, criptomoedas mostram-se incompatíveis com princípios estruturantes do financiamento democrático: a isonomia entre candidatos e a transparência perante os cidadãos.

Quanto à isonomia, aceitar doações em criptomoedas cria assimetrias em múltiplas dimensões, quais sejam: a) tecnológica: nem todos os candidatos possuem familiaridade técnica, infraestrutura ou assessoria capazes de operacionalizar o recebimento e gestão de criptoativos. Essa assimetria não decorre de méritos individuais dos candidatos, mas de características extrínsecas, violando o princípio da igualdade de oportunidades (Salgado, 2010, 278-301); b) demográfica: o financiamento eleitoral deve ser estruturado de modo a ser acessível à pluralidade da sociedade brasileira, evitando a captura por nichos socioeconômicos restritos. Permitir doações em criptomoedas tende, assim, a privilegiar candidatos cujas plataformas dialogam com esse perfil demográfico específico, em detrimento de candidaturas ancoradas em outros segmentos sociais.

Quanto à transparência, criptomoedas criam opacidade técnica incompatível com o direito do cidadão médio de compreender o financiamento de campanhas. Prestações de contas que incluam doações em criptomoedas tornam-se tecnicamente incompreensíveis para não especialistas.

A transparência democrática não se esgota na disponibilidade formal de informações, mas exige acessibilidade e compreensibilidade para o cidadão comum. Prestações de contas devem ser auditáveis por qualquer cidadão ou organização da sociedade civil; doações em criptomoedas criam dependência de expertise técnica especializada, o que viola o princípio da transparência democrática (Salgado, 2010, 301-23).

Ademais, a verificação da legitimidade de doações em criptomoedas demandaria a contratação, pelo TSE, de empresas especializadas em análise de *blockchain* (Chainalysis, Elliptic). Essas empresas, além de serem privadas e estrangeiras, cobram valores significativos por serviços de análise forense. Criar dependência estrutural de intermediários privados estrangeiros para a auditoria do financiamento eleitoral brasileiro representa comprometimento da soberania nacional e da autonomia da Justiça Eleitoral (Ramos, 2020, 356-78).

Proposta de marco regulatório: vedação presente e possibilidade futura condicionada

Fundamentação normativa e principiológica

A vedação expressa de doações eleitorais em criptomoedas encontra fundamento jurídico múltiplo e sólido. Primeiro fundamento: a competência regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. O art. 23, §9º, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) estabelece que “o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para execução deste Código”. O art. 105 da Lei nº 9.504/97 reitera que “até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução” (Brasil, 1965; Brasil, 1997).

A própria jurisprudência recente do TSE evidencia que as exigências formais relativas à forma de movimentação de recursos têm fundamento material na necessidade de rastreabilidade e comprovação idônea. No REspEl 0602887–84/RS, a Corte assentou que a mera inobservância dos meios de pagamento previstos na Res.–TSE nº 23.553/2017 não implica, por si só, obrigação de restituição ao Erário, desde que as despesas estejam devidamente comprovadas, afastando, assim, a incidência automática do art. 82, § 1º. Esse entendimento reforça que a flexibilidade formal é admissível apenas quando não há prejuízo à transparência e à fiscalização, o que dificilmente se verifica em doações realizadas por meio de criptoativos, dada a opacidade estrutural que podem apresentar.

Doações eleitorais enquadram-se perfeitamente nessa competência. A Lei nº 9.504/97 estabelece princípios e requisitos gerais (identificação do doador, limites quantitativos e formas de doação), mas não esgota todas as hipóteses possíveis. A omissão legislativa quanto às criptomoedas — tecnologia inexistente quando a lei foi editada — cria espaço normativo que o TSE não apenas pode, mas deve preencher mediante regulamentação específica.

Segundo fundamento: princípio da precaução. Desenvolvido originalmente no direito ambiental, mediante Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), o princípio da precaução estabelece que “quando houver ameaça

de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Embora formulado para a proteção ambiental, o princípio tem sido aplicado a outras áreas quando presentes três elementos: riscos significativos, incerteza sobre magnitude desses riscos e gravidade potencial dos danos (Sunstein, 2005, 56-78).

Esses elementos estão presentes na questão das doações em criptomonedas. Riscos significativos foram demonstrados: lavagem de dinheiro, financiamento estrangeiro, burla a limites legais e comprometimento da transparência. Há incerteza quanto à magnitude: não se sabe quantas doações irregulares passariam despercebidas, nem qual volume de recursos ilícitos poderia ser canalizado. Os danos potenciais são graves: comprometimento da integridade do processo democrático, erosão da confiança pública nas eleições e captura do processo político por interesses ocultos. Nesse contexto, a precaução recomenda vedação preventiva até que as incertezas sejam dirimidas e mecanismos efetivos de controle sejam desenvolvidos (Sunstein, 2005, 78-102).

Terceiro fundamento: incompatibilidades estruturais demonstradas. Conforme análise desenvolvida no capítulo anterior, criptomonedas são estruturalmente incompatíveis com requisitos essenciais do financiamento eleitoral: identificação completa do doador, rastreabilidade dos recursos, limites quantitativos e vedação de recursos estrangeiros. Essas incompatibilidades não são deficiências pontuais superáveis mediante ajustes normativos marginais, mas decorrem da própria arquitetura técnica das criptomonedas. A vedação, portanto, não constitui resistência irracional à inovação, mas reconhecimento honesto de uma incompatibilidade estrutural.

Quarto fundamento: proteção da integridade democrática. O financiamento eleitoral não é um mercado comum sujeito a lógicas de eficiência ou inovação disruptiva, mas uma instituição fundamental da democracia. A Constituição Federal estabelece como objetivo fundamental da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I) e consagra como princípio das relações internacionais a “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, II). A democracia constitui pressuposto para realização desses objetivos. Proteger a integridade do processo democrático justifica restrições a

modalidades de doação que criam riscos sistêmicos (Barroso, 2012, 32-54).

Análise de proporcionalidade da vedação proposta

A vedação de doações em criptomoedas, por constituir restrição a direito (participação política via financiamento de campanhas), deve submeter-se ao teste de proporcionalidade em suas três dimensões: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Quanto à adequação, pergunta-se: a medida é adequada a fim de proteger a integridade eleitoral? A resposta é afirmativa. A vedação elimina riscos identificados: impossibilidade de identificação completa do doador, irrastreabilidade da origem dos recursos, burla a limites legais e financiamento estrangeiro. Se não há doações em criptomoedas, tais riscos deixam de existir. A adequação é, portanto, evidente (Barroso, 2012, 54-76).

Quanto à necessidade: existe medida alternativa menos restritiva que alcance o mesmo resultado? Argumenta-se, por vezes, que a regulamentação permissiva condicionada (como nos EUA) seria alternativa menos restritiva. A réplica é dupla. Primeiro, conforme demonstrado na análise comparada, o modelo permissivo demanda pressupostos institucionais que o Brasil ainda não possui: regulação consolidada de *exchanges*, capacidade técnica de fiscalização e cultura de *compliance*. Implementar esses pressupostos demandaria anos. Segundo, mesmo quando tais pressupostos estão presentes, o modelo permissivo enfrenta dificuldades práticas de *enforcement* documentadas internacionalmente. A vedação temporária, até que pressupostos sejam satisfeitos, constitui medida necessária (Sunstein; Vermeule, 2003, 920-51).

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito: os benefícios da medida superam os custos? A análise custo-benefício é essencial. Os custos da vedação são: restrição a uma modalidade específica de doação (eleitores que possuem exclusivamente criptomoedas ficam impedidos de doar, embora possam convertê-las em reais e doar por meios tradicionais); possível percepção de atraso tecnológico (Brasil seria visto como resistente à inovação); e manutenção do *status quo* operacional (sem oportunidade de experimentar eventuais benefícios das criptomoedas, se existentes).

Os benefícios da vedação são: proteção da integridade eleitoral contra riscos sistêmicos de lavagem de dinheiro, financiamento estrangeiro e burla a limites legais; manutenção da transparência e da rastreabilidade que caracterizam o sistema atual; prevenção de assimetrias entre candidatos mais familiarizados com tecnologia e candidatos tradicionais; preservação da isonomia entre doadores de diferentes perfis demográficos; e evitação de dependência de intermediários privados estrangeiros para auditoria de financiamento eleitoral.

A ponderação é inequívoca: os benefícios superam amplamente os custos. Os custos são limitados e concentrados (restrição a modalidade específica de doação que ainda não é utilizada de forma significativa); os benefícios são difusos e fundamentais (proteção da democracia). Ademais, a vedação não é absoluta nem definitiva, mas temporária e revisável: quando os pressupostos institucionais forem satisfeitos, o TSE pode revogá-la mediante nova resolução (Barroso, 2012, 76-98).

Proposta prospectiva: requisitos para permissão futura condicionada

A inserção de cláusula de revisão constitui medida adequada, pois estabelece que o TSE revisará a vedação em quatro anos, podendo modificá-la ou revogá-la mediante o cumprimento de condições específicas. Essa arquitetura normativa reconhece que a incompatibilidade atual entre criptomoedas e financiamento democrático não é necessariamente permanente, mas conjuntural, decorrente da combinação entre características técnicas dos criptoativos e ausência de pressupostos institucionais adequados. Desenvolvidos tais pressupostos, eventual permissão futura torna-se concebível (Gomes, 2022, p. 923-945).

Os pressupostos institucionais necessários para viabilizar doações em criptoativos merecem explicitação detalhada.

Primeiro pressuposto: existência de legislação federal específica regulamentando criptoativos. A Lei nº 14.478/2022, originada do Projeto de Lei nº 4.401/2021 e em vigor desde 20 de junho de 2023, estabeleceu regime regulatório abrangente: definições legais claras de ativos virtuais, atribuições de competências ao Banco Central e à CVM, requisitos para prestadores de serviços de ativos virtuais

(VASPs), obrigações de KYC/AML, regras de segregação patrimonial e autorização prévia obrigatória para funcionamento. O Banco Central já regulamentou a autorização e supervisão das VASPs, exigindo licenciamento específico para exchanges, custodiantes e tokenizadoras. Esse marco legal constitui pressuposto já satisfeito, essencial para que eventuais doações em criptoativos possam ser fiscalizadas adequadamente (Brasil, 2022).

Segundo pressuposto: implementação de moeda digital de banco central (CBDC). *Central Bank Digital Currency* (CBDC) é a versão digital da moeda oficial de um país, emitida e controlada diretamente pelo banco central, diferindo fundamentalmente de criptomoedas descentralizadas por ser centralizada, regulada e garantida pelo Estado. O Banco Central do Brasil desenvolveu, entre 2020 e 2025, as duas primeiras fases piloto do Drex, CBDC brasileira baseada no real, mas, em novembro de 2025, decidiu desligar a plataforma *blockchain* utilizada devido aos custos elevados de manutenção e às dificuldades técnicas na resolução de problemas de segurança (Shinohara; Bomfim, 2025). O BC anunciou que reavaliará a arquitetura tecnológica do projeto, sem prazo definido para lançamento operacional. CBDCs permitiriam rastreabilidade integral das transações pelas autoridades e poderiam incorporar *smart contracts* com regras de *compliance* automatizadas. Doações realizadas em CBDC, após conversão de criptomoedas, ofereceriam rastreabilidade equivalente à de transferências bancárias tradicionais. Este pressuposto, portanto, permanece insatisfeito e com perspectiva incerta. O desligamento do Drex abriu caminho para expansão de *stablecoins* privadas lastreadas em real, que poderiam, em tese, servir como alternativa intermediária para conversão de criptoativos em meio fiscalizável (Shinohara; Bomfim, 2025).

Terceiro pressuposto: desenvolvimento de capacidade técnica institucional pelo TSE. A Justiça Eleitoral necessita desenvolver expertise em análise de *blockchain*, rastreamento de criptoativos e identificação de técnicas de ofuscação. Isso demanda: capacitação de servidores mediante cursos especializados; contratação ou formação de peritos em tecnologia *blockchain*, aquisição de ferramentas forenses (como licenças de software de empresas como Chainalysis); e estabelecimento de parcerias com universidades e centros de pesquisa para o desenvolvimento de conhecimento técnico (Zilio, 2022, p. 678-701).

Quarto pressuposto: criação de sistema integrado SPCE-VASPs. Para que a fiscalização seja efetiva, o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais deve integrar-se automaticamente com exchanges de criptomoedas reguladas pelo Banco Central. Quando uma doação em criptoativo fosse realizada, a VASP reportaria automaticamente ao TSE: identificação completa do doador (conforme KYC), valor da doação em reais (conforme a cotação do momento), endereço blockchain de origem e *hash* da transação. Essa integração, similar ao sistema DeCripto implementado pela Receita Federal a partir de 2026, viabilizaria fiscalização em tempo real.

Satisfeitos cumulativamente esses pressupostos, eventual permissão de doações em criptoativos deveria sujeitar-se a requisitos técnico-jurídicos rigorosos: limitação a criptoativos regulamentados (excluídas *privacy coins*); intermediação obrigatória por VASP autorizado e supervisionado pelo Banco Central; protocolo KYC reforçado (padrão GAFI); conversão automática e imediata para Real Digital; limite máximo de R\$ 1.000,00 por doação em criptoativos; registro automático no SPCE; auditoria de blockchain contratada pelo TSE; e vedação absoluta ao uso de *privacy coins* e de mixers/tumblers (GAFI, 2021, p. 89-112).

Considerações finais

A investigação desenvolvida demonstrou, mediante análise sistemática e rigorosa, que as criptomoedas, em sua configuração tecnológica atual e no contexto institucional brasileiro, são estruturalmente incompatíveis com os princípios constitucionais e os requisitos legais que fundamentam o regime democrático de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

A caracterização técnico-jurídica das criptomoedas revelou características essenciais — pseudonimato, descentralização, volatilidade e transnacionalidade — que, embora tecnicamente sofisticadas e potencialmente valiosas em outros contextos, são incompatíveis com as exigências específicas do financiamento eleitoral democrático.

A análise comparada evidenciou que países que autorizaram doações em criptomoedas — Estados Unidos, Reino Unido, Canadá — possuem pressupostos institucionais que o Brasil atualmente não reúne: regulação consolidada de *exchanges*, capacidade técnica

de fiscalização, cultura de *compliance* e sistemas integrados entre autoridades eleitorais e prestadores de serviços de criptoativos. Mesmo nesses países, a experiência prática demonstra dificuldades de *enforcement* e casos documentados de violações não detectadas tempestivamente.

O pseudonimato das *blockchains* e a possibilidade de auto-custódia (*self-custody*, por meio de *wallets* próprias) tornam impossível garantir identificação completa do doador em todas as circunstâncias, violando art. 23, §1º, da Lei 9.504/97.

Técnicas de ofuscação — como *mixers*, DEXs, *cross-chain bridges* —, bem como a utilização de *privacy coins*, frustram a rastreabilidade da origem dos recursos, criando vulnerabilidade à lavagem de dinheiro.

A volatilidade extrema dos criptoativos, aliada à facilidade de burla mediante utilização de múltiplas *wallets*, inviabiliza a aplicação consistente do limite de 10% da renda do doador.

A transnacionalidade das criptomoedas e a impossibilidade prática de verificação da nacionalidade do doador comprometem a efetividade da vedação ao financiamento estrangeiro.

Além disso, a opacidade técnica desses instrumentos para o cidadão comum, bem como a necessidade de dependência de empresas privadas estrangeiras para auditoria especializada, comprometem os princípios da transparência e da soberania.

A proposta regulatória apresentada – vedação expressa por meio de resolução do Tribunal Superior Eleitoral no curto prazo, acompanhada de cláusula de revisão condicionada à satisfação de pressupostos institucionais específicos – oferece resposta normativa equilibrada e tecnicamente defensável.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de fundamento normativo sólido para tal vedação: a competência regulamentar do TSE (art. 23, §9º, Código Eleitoral; art. 105, Lei 9.504/97), o princípio da precaução, as incompatibilidades estruturais demonstradas e a prioridade constitucional de proteção da integridade democrática.

A vedação temporária de doações eleitorais em criptomoe-
das não configura resistência reacionária à inovação nem incompreensão das potencialidades da tecnologia blockchain. Constitui, antes, exercício de responsabilidade democrática: o reconhecimento honesto de que determinadas inovações, em determinados



contextos institucionais, podem representar riscos inaceitáveis a bens jurídicos fundamentais.

Quando os pressupostos necessários estiverem satisfeitos — legislação consolidada, capacidade de fiscalização desenvolvida e expertise institucional acumulada —, então, e somente então, o debate sobre permissão controlada poderá ser retomado com fundamentos sólidos.

REFERÊNCIAS

- ANTONPOULOS, A. M. (2017). *Mastering Bitcoin: unlocking digital cryptocurrencies*. 2. ed. Sebastopol: O'Reilly Media.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2024). *Real Digital: diretrizes gerais*. Brasília: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2024.
- BARROSO, L. R. (2012). Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Synthesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 23-32.
- BONNEAU, J. et al. (2015). *SoK: research perspectives and challenges for bitcoin and cryptocurrencies*. In: IEEE SYMPOSIUM ON SECURITY AND PRIVACY, 2015, San Jose. Proceedings [...]. San Jose: IEEE, 104-21.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. (2017). *Comunicado nº 31.379, de 16 de novembro de 2017. Alerta sobre os riscos decorrentes de operações de guarda e negociação das denominadas moedas virtuais*. Brasília: BCB.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. (2021). *Projeto de Lei nº 4.401, de 2021. Dispõe sobre ativos virtuais e sobre as pessoas jurídicas que exerçam as atividades de intermediação, custódia, gestão ou representação de qualquer forma de ativo virtual*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. (2018). *Ofício-Circular CVM/SIN nº 1/2018. Esclarecimentos sobre ofertas públicas de criptoativos*. Rio de Janeiro: CVM.
- BRASIL. (1965). *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral*. *Diário Oficial da União, Brasília*, 19 jul. 1965.
- BRASIL. (1997). *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições*. *Diário Oficial da União, Brasília*, 1 out. 1997.
- BRASIL. (2017). *Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504 e 9.096 para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. *Diário Oficial da União, Brasília*, 9 out. 2017.
- BRASIL. Receita Federal do Brasil. (2019). *Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos*. Brasília: RFB.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2015). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF*. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 17 set. 2015. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;a-di:2015-09-17;4650-4136819>. Acesso em: 5 fev. 2026.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2023a). *Prestação de Contas do Partido Político nº 0600337-96.2021.6.00.0000*. Relator: Min. Carlos Horbach. Brasília, DF, 18 maio de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Tomo 131.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2023b). *Recurso Especial Eleitoral nº 0600958-41.2019.6.26.0000*. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 20 out. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Tomo 214.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2022). *Recurso Especial Eleitoral nº 0602887-84.2018.6.21.0000*, RS. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 17 fev. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2019). *Resolução TSE nº 23.607*, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e candidatas e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: TSE.
- BRIFFAULT, R. (2015). The uncertain future of the corporate contribution ban. *Valparaiso University Law Review*, Valparaiso, v. 49, n. 2, 397-452.
- ELECTIONS CANADA. (2018). *Interpretation Note 2018-10: Cryptocurrencies*. Ottawa: Elections Canada. Disponível em: <https://www.elections.ca>. Acesso em: 15 dez. 2024.
- FEDERAL ELECTION COMMISSION. (2014). *Advisory Opinion 2014-02 (Make Your Laws PAC)*. Washington, DC: FEC.
- GOMES, J. J. (2022). *Direito eleitoral*. 18. ed. São Paulo: Atlas.
- GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI). (2021). *Guidance for a risk-based approach: virtual assets and virtual asset service providers*. Paris: FATF/OECD.
- MEIKLEJOHN, S. et al. (2013). *A fistful of bitcoins: characterizing payments among men with no names*. In: ACM CONFERENCE ON INTERNET MEASUREMENT, 2013, Barcelona. Proceedings [...]. New York: ACM, 127-42.

- NAKAMOTO, S. (2008). *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.
- REID, F.; HARRIGAN, M. (2013). *An analysis of anonymity in the bitcoin system*. In: IEEE SECURITY & PRIVACY WORKSHOPS, 2013, San Francisco. Proceedings [...]. Washington, DC: IEEE Computer Society, 197-234.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- SHINOHARA, Gabriel; BOMFIM, Ricardo. BC decide desligar plataforma do Drex e abre caminho para 'stablecoins'. *Valor Econômico*, Brasília/São Paulo, 4 nov. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/criptomoedas/noticia/2025/11/04/banco-central-decide-desligar-plataforma-do-drex.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2026.
- SPECK, B. W. (2016). *Financiamento de campanhas eleitorais*. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 145-278.
- SUNSTEIN, C. R. (2005). *Laws of fear: beyond the precautionary principle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. (2003). Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 101, n. 4, 885-951.
- ULRICH, F. (2014). *Bitcoin: a moeda na era digital*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.
- UNIÃO EUROPEIA. (2023). Regulamento (UE) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 31 de maio de 2023, relativo aos mercados de criptoativos (MiCA). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 150, 9 jun. 2023.
- UNITED KINGDOM. Electoral Commission. (2018). *Crypto-assets and political donations: guidance for political parties*. London: Electoral Commission.**
- ZILIO, R. L. (2022). *Direito eleitoral*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico.



Mesários e os Estímulos ao Voluntariado

Helder Zanivan Lazaro ¹

Gabriel Henrique Arnhold Centenaro ²

RESUMO

Os mesários são importantes figuras da democracia brasileira, possuindo garantias e deveres bem definidos na legislação vigente. O presente trabalho visa demonstrar a importância da participação dos eleitores no cargo, abordando diversos aspectos relacionados ao tema. Assim, será apresentada a história dos mesários em paralelo com a do voto no Brasil, bem como as legislações pertinentes, que garantem a legitimidade das ações. Por fim, serão expostas as dificuldades que a Justiça Eleitoral vem enfrentando com o grande número de requerimentos de dispensa de eleitores convocados e a pouca quantidade de mesários voluntários. Assim, abordar-se-á o que tem sido feito para estimular o voluntariado, tanto por parte dessa justiça especializada quanto por parte dos demais entes federativos.

Palavras-chave: Mesários. Voluntariado. Nomeações. Justiça Eleitoral. Legislação eleitoral. Incentivos. Dificuldades. Desafios.

ABSTRACT

The poll workers are essential figures in Brazilian democracy, with rights and duties clearly defined by current legislation. This paper aims to demonstrate the importance of citizen participation in these roles, addressing their various aspects. It presents the history of poll workers in parallel with the history of voting in Brazil, as well as the relevant legislation that ensures the legitimacy of their actions. Finally, it discusses the difficulties faced by the Electoral Justice due to the high number of excuse requests from summoned voters and the shortage of volunteers. In this context, the study analyzes the measures taken to encourage volunteerism, both by this specialized branch of the judiciary and by other federative entities.

Keywords: Poll workers. Volunteerism. Appointments. Electoral Justice. Electoral legislation. Incentives. Challenges.

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (ES). Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, lotado na 203ª Zona Eleitoral de Cantagalo, Paraná. Endereço eletrônico: helderz@gmail.com

² Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE- Marechal Cândido Rondon). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade do Minho (Braga, Portugal). Assessor de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná lotado em Pitanga. Professor Universitário do Curso de Direito do Centro Universitário Campo Real em Guarapuava

Introdução

Os mesários integram a estrutura de agentes públicos brasileira e serão estudados neste projeto, principalmente por sua importância no processo eleitoral.

Esses agentes são nomeados pelo juiz eleitoral para tornar possível e tranquilo o exercício do direito ao voto.

Embora tenham uma grande importância, a cada dia o processo de seleção e nomeação de eleitores aptos a exercer a função torna-se mais difícil, uma vez que, em geral, eles não possuem interesse em colaborar com o processo eleitoral. Assim, a Justiça Eleitoral tem enfrentado o problema tentando atrair os eleitores para se voluntariar.

O objetivo deste artigo é apresentar as dificuldades com relação às nomeações, bem como discorrer acerca do que tem sido feito para contornar o problema, que tem aumentado a cada eleição.

A exposição inicia-se pela história dos mesários, o que tem relação direta com a história das eleições no Brasil. Em seguida, serão compiladas as principais legislações que tratam do assunto.

Por fim, o estudo apresenta os problemas e dificuldades para que a nomeação de um eleitor como mesário se efetive, trazendo, ao final, os incentivos para que aumente o número de voluntários.

Breve histórico do mesário no Brasil

O Brasil vem realizando eleições desde o ano de 1532 (para eleger o Conselho Municipal), porém, somente a partir das eleições gerais de 1821 surgiu a figura do “mesário” (Escrutinadores e Secretário), como se pode verificar no Decreto de 07 de maio do referido ano:

Art. 47. Chegada a hora da reunião, a qual se fará nas casas do Conselho, ou no lugar do costume, achando-se juntos os Cidadãos que tiverem concorrido, se dirigirão com o Presidente á Igreja Matriz, e nella celebrará o Paracho a Missa solemne de Espirito Santo, e fará um discurso analogo ás circunstâncias. Ad. Aonde não houver casa do conselho, ou esta não fôr sufficiente, a Igreja será o lugar destinado a celebração destas Assembléas.

Art. 48. Acabada a Missa, voltarão ao logar donde tiverem sahido, e nelle darão principio á Junta, nomeando entre os Cidadãos presentes, e a portas abertas, dous Escrutinadores e um Secretário. [...]

Art. 52. Findo este acto, o Presidente, Escrutinadores e Secretario verificarão as listas, e o Presidente publicará em alta voz os nomes dos Compromissários eleitos pela pluralidade de votos. [...]

Art. 58. Os Cidadãos que formarão a Junta, levando o eleitor ou Eleitores entre o Presidente, Escrutinadores e Secretario, se dirigirão à Igreja Matriz, onde se cantará um Te-Deum solemne. (BRASIL, 1821)

Segundo Juan José Ocampo Bernárdez (2008/2009, p. 129) neste decreto surgiu o primeiro “benefício” para o mesário, uma vez que, conforme o art. 88, o Secretário e os Escrutinadores deveriam ser os primeiros a votar:

Art. 88. Isto feito, os Eleitores que se acharem presentes, procederão à eleição do Deputado ou Deputados, aos quaes elegerão um depois de outro approxímado-se da mesa, em que e acham o Presidente, Secretario e Escrutinadores; e o Secretario na presença delles escreverá em uma lista o nome da pessoa que cada um tiver eleito. O Secretario e os Escrutinadores serão os primeiros a votar.

Com a devida vênia, não há que se falar que o fato de os mesários serem os primeiros a votar representaria um benefício. Isso porque as duas figuras elencadas na norma legal têm o dever de ficar até o encerramento da votação, podendo votar a hora que preferirem. O dispositivo legal soa mais como um alerta para garantir que os nomeados não deixassem de votar. Atualmente, não há disposição legal que estabeleça o voto dos mesários antes dos demais, sendo muito comum que o servidor atenda aos eleitores o dia inteiro e, ao final, quando a urna já está encerrada, perceba que ele próprio não votou.

Durante o Império Brasileiro, que compreende o período de 1824 a 1889, o voto era restrito. O professor Jairo Nicolau (2012, p. 23-24) apresenta as restrições para o exercício do voto no Brasil recém independente:

No Brasil, a definição do direito de voto foi estabelecida pela Constituição de 1824. Para participar das eleições era preciso ter pelo menos 25 anos; era

possível votar aos 21 anos, caso o indivíduo fosse casado ou oficial militar. Já para os clérigos e bacharéis não havia limite de idade. Estavam proibidos de votar os filhos-família que morassem com os pais se não fossem funcionários públicos, os religiosos que estivessem em claustro e os criados de servir. A restrição mais relevante refere-se à obtenção de uma renda mínima anual: 100 mil-réis para ser votante (primeiro grau) e 200 mil-réis para ser eleitor (segundo grau). Tais valores foram atualizados em 1846 para 200 mil-réis e 400 mil-réis, respectivamente. Apesar de a Constituição não proibir explicitamente, as mulheres não votaram durante o Império. Os libertos podiam votar nas eleições de primeiro grau.

Diante das restrições ao exercício do voto, é de se supor que somente quem tinha esse direito poderia ser mesário, como bem explica Bernárdez, citando Jobim e Porto (2008/2009, p. 130):

Nesse período, tem-se a primeira eleição logo após a Independência. Não votavam mulheres e escravos, tampouco analfabetos, estes últimos apenas porque havia a necessidade da cédula ser assinada. Votavam tão somente os homens, desde que maiores de 25 anos e com renda anual maior de 100 mil réis. É de supor, então, que as mesmas exigências existiriam para os mesários, já que eram escolhidos entre esses

Logicamente, a história dos mesários no Brasil progride com a própria história do voto e da Justiça Eleitoral. Com o advento da República (1889), novas ideias foram introduzidas gradativamente. Inicialmente, o voto censitário foi abolido e, com a aprovação do Código Eleitoral em 1932, a Justiça Eleitoral foi criada e o direito ao voto feminino passou a ser garantido.

Após a Constituição de 1946, o voto se torna obrigatório, e novas mudanças eleitorais só acontecem com a Constituição de 1965 e com a Lei n.º 4.737/65 (atual Código Eleitoral).

Vale destacar que, durante o período mencionado, até bem poucos anos atrás, não havia utilização de urna eletrônica no Brasil e, por isso, muitos cidadãos eram convocados não para a mesa receptora de votos, mas sim para a apuração destes, como aponta o professor Jairo Nicolau (2004, p. 67):

Ao fim dos trabalhos, as urnas de cada mesa eleitoral eram lacradas e enviadas para um lugar público (quase sempre ginásios esportivos) onde os



votos eram apurados. Os resultados da contagem eram agregados segundo a unidade em disputa. Por exemplo, em uma eleição para governador, os resultados de cada junta apuradora eram enviados para a capital (Tribunal Regional Eleitoral) onde eram agregados e os resultados, proclamados.

Atualmente, os mesários possuem diversos deveres, garantias e benefícios. No entanto é importante notar que, apesar da evolução legislativa e tecnológica, ainda falta conscientização da população acerca da importância do exercício dessa função pública no processo democrático.

O tema hoje é regulado pelo Código Eleitoral, Lei nº 4.737/65, pela Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/95) e por diversas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (que possuem força de lei ordinária) e dos Tribunais Regionais Eleitorais, assim como por portarias dos juízes eleitorais.

É válido citar que alguns estados e municípios têm publicado leis que buscam conferir vantagens e incentivos aos eleitores para atuarem na função de mesários. Nesses casos, os entes não estão legislando em matéria eleitoral, já que a Constituição de 1988, em seu artigo 22, I, atribui competência privativa da União para legislar sobre Direito Eleitoral.

O importante papel dos mesários nas eleições

É senso comum que os mesários são essenciais para a realização do pleito eleitoral, embora nem todos conheçam as abrangentes atribuições desses agentes. De forma preliminar, faz-se necessário compreender a natureza jurídica dos eleitores que contribuem no andamento das eleições.

No exercício de suas funções os mesários classificam-se como agentes públicos (gênero), como apresenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 652), sendo imprescindível a transcrição:

Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

[...]

Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional no 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos:

- agentes políticos;
- servidores públicos;
- militares; e
- particulares em colaboração com o Poder Público.

Os mesários pertencem à categoria de “particulares em colaboração com o poder público”, como bem leciona a autora:

Nesta categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos, que compreendem:

[...]

mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não tem vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração; (Di Pietro, 2016, p. 662)

Ao exercer a função de mesário o eleitor compõe a mesa receptora da seção eleitoral, órgão instituído pelo Código Eleitoral, que pode ser conceituado da seguinte forma pelo Glossário Eleitoral online do Tribunal Superior Eleitoral:

Grupo de eleitores convocados pela Justiça Eleitoral para receberem os votos, em eleições diretas.

Estabelece o art. 119 do Código Eleitoral que a cada seção eleitoral corresponde uma mesa receptora de votos.

Constituem a mesa receptora um presidente, um primeiro e um segundo mesários, dois secretários e um suplente, nomeados pelo juiz eleitoral.¹

Quanto à composição da mesa receptora de votos, é necessário que se realize a leitura conjunta do art. 120 do Código Eleitoral c/c

¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-m>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

o art. 63 da lei 9.504/97, que determinam quem pode ser mesário hoje no país. O “Canal do Mesário”, no site do TSE, didaticamente sintetiza as normas da seguinte forma:

O Código Eleitoral estabelece, em seu art. 120, § 2º, que os mesários serão nomeados, preferencialmente, entre os eleitores da própria seção e, dentre estes, os que tenham nível de escolaridade superior, os professores e os serventuários da Justiça.

São impedidos de atuarem como mesários:

- os candidatos e os seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, bem como o cônjuge ou o companheiro;
- os membros de diretórios de partidos que exerçam função executiva;
- as autoridades e os agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargo de confiança no Poder Executivo;
- os que pertencem ao serviço eleitoral;
- os eleitores menores de 18 anos;
- os que exercem cargo comissionado nos municípios, nos estados ou na União.

Não podem ser nomeados para compor a mesa:

- os que tenham entre si parentesco em qualquer grau;
- os servidores de uma mesma repartição pública (desde que trabalhem no mesmo recinto) ou de empresa privada.²

Em relação às penalidades pelo não comparecimento ou o abandono da função, o art. 124 do Código Eleitoral é didático:

Art. 124. O membro da mesa receptora que não comparecer no local, em dia e hora determinados para a realização de eleição, sem justa causa apresentada ao juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após, incorrerá na multa de 50% (cinquenta por cento) a 1 (um) *salário mínimo*³ vigente na zona eleitoral, cobrada mediante *selo federal*⁴ inutilizado no requerimento em que for solicitado o arbitramento ou através de executivo fiscal.

² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Perguntas frequentes do canal do mesário. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/mesario/perguntas-frequentes-canal-do-mesario>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

³ V. CF/1988, art. 7º, IV: vedação da vinculação do salário mínimo para qualquer fim; Res.-TSE nº 21538/2003, art. 85: indica a base de cálculo para aplicação das multas previstas por este código e por leis conexas; art. 80, § 4º: estabelece o percentual mínimo de 3% e o máximo de 10% do valor indicado pelo art. 85 para arbitramento da multa pelo não exercício do voto; Lei nº 10.522/2002, art. 29: extingue a Ufir e adota como seu último valor o do dia 1º de janeiro de 1997, correspondente a R\$1,0641. (BRASIL, 1965, art. 124)

⁴ V. Lei nº 5.143/1966, art. 15: revoga a lei relativa ao imposto do selo; IN-STN nº 2/2009: dispõe sobre a GRU e dá outras providências; Res.-TSE nº 21975/2004, art. 4º: utilização obrigatória da GRU para recolhimento das multas eleitorais, penalidades pecuniárias e doações de pessoas físicas ou jurídicas; Port.-TSE nº 288/2005: normas visando à arrecadação, ao recolhimento, à cobrança das multas previstas neste código e em leis conexas e à utilização da GRU. (BRASIL, 1965, art. 124)

§ 1º Se o arbitramento e pagamento da multa não for requerido pelo mesário faltoso, a multa será arbitrada e cobrada na forma prevista no art. 367.

§ 2º Se o faltoso for servidor público ou autárquico, a pena será de suspensão até 15 (quinze) dias.

§ 3º As penas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro se a mesa receptora deixar de funcionar por culpa dos faltosos.

§ 4º Será também aplicada em dobro observado o disposto nos §§ 1º e 2º, a pena ao membro da mesa que abandonar os trabalhos no decurso da votação sem justa causa apresentada ao juiz até 3 (três) dias após a ocorrência. (BRASIL, 1965, art. 124)

Assim, pode-se concluir que seria impossível a realização de uma eleição sem a colaboração dos mesários. Como visto, em regra, todo eleitor está apto a colaborar no exercício da cidadania, seja quando convocado, seja quando se voluntaria. Devido à importância dessa função, ela é compulsória quando o eleitor é nomeado pela Justiça Eleitoral, gerando penalidades àqueles que se esquivarem; contudo, a participação voluntária é sempre incentivada e facilitada.

Benefícios pelo exercício da função de mesário

Embora muitos não valorizem a ideia de contribuir para a realização das eleições, existem vários benefícios para aqueles que exercem a função de mesário.

A Lei 9.504/97 traz uma das maiores vantagens aos eleitores nomeados mesários. Trata-se do artigo 98, que disciplina acerca da dispensa do trabalho por ter servido como auxiliar da Justiça:

Art. 98. Os eleitores nomeados para compor as Mesas Receptoras ou Juntas Eleitorais e os requisitados para auxiliar seus trabalhos serão dispensados do serviço, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral, sem prejuízo do salário, vencimento ou qualquer outra vantagem, pelo dobro dos dias de convocação. (BRASIL, 1997, art. 98)

Nesse ponto, é importante acrescentar que o TSE editou a Resolução nº 22.747/2008, que traz em seu preâmbulo:

Aprova instruções para aplicação do art. 98 da Lei nº 9.504/1997, que dispõe sobre dispensa do serviço pelo dobro dos dias prestados à Justiça Eleitoral nos eventos relacionados à realização das eleições. (BRASIL, 2008)

Já no artigo 1º, §2º, a Resolução amplia o sentido da expressão “dias de convocação”, para abranger qualquer evento necessário à realização das eleições:

Art. 1º Os eleitores nomeados para compor mesas receptoras ou juntas eleitorais e os requisitados para auxiliar seus trabalhos serão dispensados do serviço, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral, sem prejuízo do salário, vencimento ou qualquer outra vantagem, pelo dobro dos dias de convocação. (Art. 98 da Lei nº 9.504, de 30.9.1997).

§ 1º O direito ao gozo em dobro pelos dias trabalhados alcança instituições públicas e privadas.

§ 2º A expressão dias de convocação abrange quaisquer eventos que a Justiça Eleitoral repute necessários à realização do pleito, inclusive as hipóteses de treinamentos e de preparação ou montagem de locais de votação (Res.-TSE nº 22.424, de 26 de setembro de 2006). (BRASIL, 2008)

Como visto, a resolução faz menção a outro normativo do TSE. A Res. 22.424/2006 trata de atos preparativos para a eleição:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONVOCAÇÃO. MESÁRIOS. MEMBROS DE JUNTA ELEITORAL. AUXILIARES. SERVIÇOS ELEITORAIS. PARTICIPAÇÃO. TREINAMENTO. PREPARAÇÃO DE LOCAL DE VOTAÇÃO. CONCESSÃO. BENEFÍCIO. GOZO EM DOBRO. DIAS À DISPOSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. OBSERVÂNCIA POR INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS.

Os integrantes de mesas receptoras, de juntas eleitorais e os auxiliares dos trabalhos eleitorais têm direito ao gozo em dobro pelos dias trabalhados, nos termos do art. 98 da Lei no 9.504/97, o mesmo se aplicando aos que tenham atendido a convocações desta Justiça especializada para a realização dos atos preparatórios do processo eleitoral, como nas hipóteses de treinamentos e de preparação ou montagem de locais de votação.

Orientação a ser observada por quaisquer instituições públicas ou privadas. (BRASIL, 2006)

Com isso, ambos normativos emanados do TSE, convergem no sentido de garantir folgas aos convocados para o dia do pleito, bem como para qualquer ato de preparação das eleições.

Outro ato normativo imprescindível ao presente estudo é a Portaria nº 95/2021 do TSE (BRASIL, 2021), que fixou o

auxílio-alimentação do mesário em, no máximo, R\$ 40,00 (quarenta reais), como um "benefício" fornecido aos mesários no dia da eleição.

Hoje, tal valor pouco aumentou. A Portaria nº 86/2025 do TSE (BRASIL, 2025), alterou os valores para R\$ 60,00 (sessenta reais) em 2025 – para o caso de eleições suplementares e R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) para as eleições de 2026.

Na verdade, este auxílio deve ser visto não como uma retribuição pelo dia de trabalho ou benefício pela função, e sim como um “dever estatal”, já que o mesário fica à disposição de Justiça o dia inteiro, por vezes em bairros periféricos, e muitos dos nomeados enfrentam dificuldades financeiras a ponto de passar fome no dia da eleição caso não recebam o auxílio.

Até as eleições municipais de 2018, o auxílio foi pago em dinheiro no dia da eleição em muitos estados brasileiros. Dessa forma, permaneciam nos fóruns eleitorais grande valor em espécie durante alguns dias anteriores ao pleito, o que logo chamou a atenção de criminosos e fez com que muitos fóruns se tornassem alvos de roubos e furtos na véspera das eleições.

Os Tribunais Regionais Eleitorais, atentos a tal situação, firmaram convênios com o Banco do Brasil e, em quase todas as unidades federativas, o valor passou a ser pago via aplicativo “Carteira Digital BB”, desenvolvido pelo referido banco. Na maioria dos casos o aplicativo funcionou de forma satisfatória, os Cartórios tiveram que deslocar auxiliares para cuidar especificamente das dúvidas e problemas dos mesários, mas na quase totalidade dos casos o auxílio foi utilizado pelo mesário sem maiores problemas.

Já nas últimas eleições a Justiça Eleitoral tem adotado um método muito mais eficaz e inclusivo: o PIX. A ferramenta foi utilizada nas eleições de 2022 e 2024, com absoluto sucesso, haja vista a enorme adesão da população ao sistema do Banco Central do Brasil.

Em se tratando da realidade paranaense, o estado implantou, por meio da Lei nº 21.931 (Diário Oficial do Paraná nº 11.644 de 22 de abril de 2024), posteriormente revogada pela Lei nº 22.130 (Diário Oficial do Paraná nº 11.741 de 9 de setembro de 2024), a meia-entrada para eventos a todos os auxiliares da Justiça Eleitoral, nos seguintes termos:

Art. 297. Fica instituído aos eleitores nomeados para atuar como mesários ou para prestar apoio logístico nas eleições gerais ou municipais, plebiscitos e referendos, que tenham efetivamente trabalhado em primeiro e em segundo turno, se houver, a meia-entrada para o ingresso em estabelecimentos ou casas de diversões, praças esportivas e similares, que promovam espetáculos de lazer, entretenimento e difusão cultural.

Parágrafo único. Considera-se eleitor nomeado aquele que presta serviços à Justiça Eleitoral no período de eleições, plebiscitos e referendos, nomeados pelo juiz eleitoral, na condição de:

- I - presidente da mesa;
- II - primeiro ou segundo mesário;
- III - secretários;
- IV - suplente;
- V - secretário ou administrador de prédio;
- VI - auxiliar de juízo e para apoio logístico.

Art. 298. Para ter direito à meia-entrada, o eleitor nomeado terá que comprovar que prestou serviços à Justiça Eleitoral do Paraná em todos os atos para os quais foi nomeado, em primeiro e em segundo turno, se houver, mediante certidão expedida pela Justiça Eleitoral.

Parágrafo único. Não gera o direito ao benefício a participação em treinamento ou capacitação.

Art. 299. O benefício da meia-entrada terá validade de dois anos, a contar do implemento dos requisitos para sua obtenção.

Art. 300. Não terá direito à meia-entrada o eleitor nomeado que deixar de comparecer no dia da Eleição, em primeiro ou em segundo turno, se houver, para prestar serviço no dia, hora e local designados pela Justiça Eleitoral, ou, tendo comparecido, deixar o local antes do término da votação.

Art. 301. Terá assegurado o direito à meia-entrada o eleitor que prestou serviços à Justiça Eleitoral, em todos os turnos para os quais foi nomeado, em eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei, mediante comprovação por certidão da Justiça Eleitoral.

Parágrafo único. A concessão do direito ao benefício da meia-entrada é assegurada em 40% (quarenta por cento) do total dos ingressos disponíveis para cada evento. (Incluído pela Lei 22353 de 09/04/2025)

Por fim, é necessário destacar que, devido à ausência de remuneração pelo exercício da função de mesário, poucos são os eleitores

que se voluntariam para participar, e muitos dos nomeados tentam se escusar da obrigação com as mais diversas justificativas.

Não há dúvidas de que outros benefícios devem ser implantados a fim de incentivar o voluntariado, para que o processo eleitoral transcorra com o número suficiente de colaboradores. Alguns desses benefícios estão sendo implantados por estados e municípios de forma isolada.

Dificuldades enfrentadas pelo judiciário na nomeação de mesários

O período eleitoral é o momento para o qual se dirigem as principais atividades dos cartórios eleitorais, sendo ou não ano eleitoral. Além do processamento de registros de candidaturas, da análise de prestações de contas e da movimentação de diversas ações de competência da Justiça Eleitoral, em anos não eleitorais as zonas eleitorais se dedicam à organização das próximas eleições, mediante preparativos, visitas aos locais de votação e definição das estratégias de transmissão dos resultados e alocação de eleitores. Já no ano eleitoral, é colocado em prática todo o planejamento, com as adequações cabíveis.

No primeiro semestre de anos eleitorais, a Justiça Eleitoral se dedica, ainda, à promoção de campanhas de incentivo ao voluntariado de mesários, bem como à atenção a projetos do Tribunal Regional Eleitoral, como o de “Segurança no Voto”⁵ e o “Tribunal Eleitoral Jovem”⁶. Já no segundo semestre, o trabalho das zonas eleitorais se torna mais intenso, e o foco da equipe é totalmente voltado aos preparativos para o dia da eleição.

Um dos atos preparatórios para as eleições é a constituição das mesas receptoras de cada seção, por meio da verificação da aptidão dos mesários voluntários e da convocação dos demais eleitores para o exercício compulsório da função.

⁵ Trata-se de um projeto desenvolvido pelo TRE/PR para demonstrar a segurança da urna eletrônica para estudantes do ensino médio de todo Paraná.

⁶ O projeto Tribunal Eleitoral Jovem é uma das vertentes de atuação da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná na linha de educação e formação para cidadania de jovens e adolescentes. Nasce, também, com o objetivo de abrir a instituição TRE para a sociedade, em especial para juventude, buscando que esses jovens conheçam “por dentro” a instituição e reconheçam seu mister e valores democráticos por meio da experiência emocional e sensorial de julgar um feito eleitoral.



É exatamente nesse momento que a Justiça Eleitoral enfrenta um de seus maiores obstáculos no planejamento do pleito eleitoral.

Verificando que um eleitor está apto ao cargo de mesário, a Justiça Eleitoral deve comunicá-lo da convocação. Trata-se de intimação pessoal que, até as Eleições de 2018, era de difícil cumprimento, devido às longas distâncias que precisam ser percorridas para encontro do eleitor (muitas vezes em estrada sem calçamento em zona rural, com precária sinalização), o que tornava o processo moroso e custoso já em seus primeiros dias.

A título de exemplo, segundo entrevista dada ao site Valor Econômico, pelo então presidente do TSE, o ministro Gilmar Mendes, no ano de 2016 foram gastos 650 milhões de reais com as eleições. (Casado, 2016)

Contudo, no pleito de 2020, em razão da pandemia do COVID-19, os cartórios eleitorais foram autorizados a realizar as intimações por meio de aplicativos de mensagens instantâneas⁷, o que reduziu drasticamente os custos de convocação dos eleitores. No estado do Paraná, os documentos foram enviados pelo aplicativo *WhatsApp Business*⁸, utilizando o número do telefone fixo do cartório para contato com o eleitor. Tal alternativa tornou o processo mais célere e confiável, com poucos convocados não comparecendo ao trabalho eleitoral.

É importante destacar que o aplicativo de mensagens utilizado é o mais popular do país e que a orientação do TRE-PR foi no sentido de que o contato inicial com o eleitor fosse feito por meio de SMS, informando acerca da convocação, sendo solicitado ao eleitor que retornasse o contato pelo aplicativo WhatsApp para maiores instruções. Tal estratégia fez-se necessária devido ao sistema *antispam* que o aplicativo possui, evitando o bloqueio do número do cartório eleitoral por não estar cadastrado na agenda de contatos do aparelho do eleitor.

⁷ A título de exemplo, no estado do Paraná foi editada a Resolução n. 852/2020 (BRASIL, 2020), pautada nas Resoluções n. 23.600, 23.608, 23.609 e 23.610/2019 (BRASIL, 2019) - que já autorizavam a utilização do sistema de mensagens em ações específicas — e, principalmente, na decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos de Procedimento de Controle Administrativo n° 3251-94.2016.2.00.0000 (BRASIL, 2017), que aprovou a utilização do aplicativo Whatsapp como ferramenta para intimações judiciais.

¹⁰ O WhatsApp Business funciona como uma versão do WhatsApp voltada para empresas, oferecendo ferramentas como perfil comercial, catálogo de produtos, mensagens automáticas (saudação, ausência e respostas rápidas), etiquetas para organizar conversas e estatísticas de mensagens, permitindo uma comunicação mais profissional, automatizada e eficiente com clientes, além de integrações com outras plataformas, como Facebook e Instagram, para expandir o alcance.

Hoje, tal prática já está consolidada por meio das mensagens eletrônicas. O próprio TRE/PR contratou sistema para o disparo das convocações eletrônicas em substituição à ferramenta de *Business* do *WhatsApp*, que permite o envio de mensagens em lote sem o risco de ter o número banido no sistema, com verificação de identidade do emitente da mensagem e com um sistema de resposta integrada, no qual, com apenas um clique, o eleitor já é considerado convocado.

Além da dificuldade de intimação dos convocados, a Justiça Eleitoral recebe diversos requerimentos de dispensa da função.

Diante dessa realidade, o Judiciário se esforça para prever dispensas e procura manter um contingente grande de possíveis mesários em *stand-by*, para eventuais nomeações de substitutos.

Fica claro, portanto, que é necessário um grande número de eleitores aptos a serem mesários: muitos que serão inicialmente nomeados e vários outros para substituir os eventualmente dispensados mediante justificativa aceita pelo juiz eleitoral, ou faltosos no dia das eleições.

Neste cenário, verifica-se que, após esforços e gastos com intimações pessoais de mesários, a Justiça Eleitoral se depara com brasileiros que não têm uma cultura politizada e não se interessam em participar do pleito, seja por descrença nos políticos, seja por falta de consciência cívica.

Ainda em 2016, o presidente do TSE, ministro Gilmar Mendes, apontou algumas possíveis causas para a queda no número de jovens eleitores:

Para o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Gilmar Mendes, é possível que a redução no número de eleitores jovens esteja relacionada a uma “certa descrença em relação à política”. Além disso, segundo o ministro, “talvez os partidos também não deem a devida valorização e não dediquem energia a captar e incentivar essa juventude eleitora a passar nesse processo”.

“Estamos fazendo todo o esforço no sentido de aumentar o engajamento da população, porque é isso que legitima o processo democrático, como também nos preocupamos muito com a falta e presença nas urnas. Acho que isso também é um movimento de deslegitimação e, por isso, queremos encorajar essa situação de todos os meios e modos adequados”, completa o presidente do TSE.



A Justiça Eleitoral (JE) desenvolve algumas iniciativas para incentivar o engajamento dos eleitores de 16 e 17 anos com a política, especialmente a fim de aumentar o número de jovens envolvidos com as decisões importantes para o país, começando pelo exercício do voto. Em março deste ano, o TSE realizou mais uma Semana do Jovem Eleitor, focada no alistamento eleitoral de jovens, e que contou com a veiculação de campanhas de conscientização no rádio, TV e redes sociais.

Outras iniciativas também são desenvolvidas por diversos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), como o Projeto Jovem Eleitor, que contempla diversas ações, campanhas e programas voltados a conscientizar e estimular a participação dos jovens nas eleições. Os programas do projeto são levados a escolas municipais, estaduais e federais. Eles incentivam a participação política consciente e ressaltam a importância cívica do voto dos jovens para o fortalecimento da Democracia no país.⁹

O comportamento apresentado pelos jovens reflete de maneira significativa na nomeação de mesários, uma vez que muitos não se apresentam como voluntários e, quando são convocados para a função, apresentam diversas dificuldades para tentar eximir-se da obrigação legal, seja por falta de interesse em participar do processo democrático, seja por desconhecer os benefícios do exercício da função.

Observa-se, ainda, que os cidadãos que trabalham, principalmente na iniciativa privada, enfrentam dificuldades para conseguir as folgas que são garantidas pelo art. 98 da Lei 9.504/97, como bem explica César Cristiano Pereira Júnior (1994, pg. 269-290), sendo necessário reproduzir:

Em épocas de efetivação e aperfeiçoamento da estrutura democrática participativa, é episódio corrente na existência dos cidadãos-trabalhadores o fato de que, ante a convocação pela Justiça Eleitoral para integrarem a equipe de consolidação de todo o processo que engloba uma dada eleição no país – seja como membro de mesa receptora de votos e/ou auxiliar eleitoral –, uns e outros têm sido alvo fácil dos grillhões impostos pelo empregador que, em casos os mais frequentes, têm se recusado a conceder-lhes as

⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 2,3 milhões de jovens de 16 e 17 anos poderão votar nas Eleições 2016. 29 de julho de 2016. Comunicação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/mais-de-2-3-milhoes-de-jovens-de-16-e-17-anos-poderao-votar-nas-eleicoes-2016>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

folgas que tecnicamente lograriam obter em face da prestação de serviço eleitoral de relevância.

Nessa conjuntura, muitos empregadores não dispensam seus empregados e ainda os ameaçam com desconto dos dias não trabalhados, chegando até a possível demissão.

É necessário destacar que o empregador que não concede ao empregado os dois dias de folga previstos na legislação pode incorrer em crime eleitoral, previsto no art. 347 do Código Eleitoral, por recusar-se a cumprir ordem da Justiça Eleitoral.

Da mesma forma conclui o autor sobre a restrição que os empregadores têm gerado ao processo eleitoral e aos direitos dos trabalhadores:

Afinal, malogar do cidadão-trabalhador (ou trabalhador-mesário) o direito de participar ativa e diretamente do processo que fortalece e consolida a democracia no país ou reprimi-lo por isso, ao arrepio dos preceitos eleitorais e trabalhistas, parece equivaler à obstrução do exercício da cidadania plena, indo-se de encontro, inclusive, aos fundamentos da soberania e da representatividade popular. (*Idem*)

Ao selecionar eleitores aptos para a função de mesário, o Judiciário prioriza os professores, dada a qualificação para o exercício da função. Contudo, a classe que mais está presente na mesa receptora de votos vem sendo desestimulada pelas escolas, já que, ao utilizar os dias de folga, os professores acabam prejudicando o período letivo, uma vez que as instituições de ensino, em sua maioria, não possuem um quadro amplo de profissionais à disposição e enfrentam dificuldades para repor as aulas. Tal situação representa mais uma dificuldade enfrentada pelo Judiciário na nomeação de mesários.

Além das questões já levantadas, o Judiciário ainda enfrenta restrições legais na nomeação de mesários. O art. 120, §1º, I, do Código Eleitoral veda a nomeação de algumas pessoas: “os candidatos e seus parentes ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge;” (BRASIL, 1965).

Em cidades grandes, isso não se torna um problema; porém, em cidades com população pequena, muitos são parentes entre si, o



que torna mais árduo conseguir mesários que não tenham parentesco com algum candidato.

Em 2020 a pandemia de COVID-19 trouxe mais um grande problema para o judiciário eleitoral, uma vez que todos os considerados do grupo de risco foram excluídos da convocação, o que inclui idosos, gestantes e pessoas com problemas cardíacos e respiratórios. Além disso, muitos mesários ficaram com receio de trabalhar nas eleições, o que era esperado. O TSE, compreendendo o momento delicado, garantiu, por meio de parcerias com empresas privadas, o fornecimento de equipamentos de segurança para os mesários. Também foram desenvolvidos protocolos de atendimento ao eleitor, o que reduziu abruptamente os riscos de contágio, gerando maior segurança para os servidores temporários.

Grandes são os desafios enfrentados pela justiça eleitoral para selecionar eleitores capacitados para o exercício da função de mesário, garantindo-lhes estrutura e segurança para atuar no pleito eleitoral. Por serem essenciais ao processo democrático, o Estado tem utilizado diversos meios para incentivar o voluntariado e reduzir os requerimentos de dispensa, visando minimizar as dificuldades nas nomeações.

Incentivos para aumento do voluntariado à função de mesário

Diante das dificuldades enfrentadas para seleção e nomeação dos mesários, bem como do grande número de requerimentos de dispensa, a Justiça Eleitoral tem se aproximado mais dos eleitores e buscando aumentar o número do voluntariado.

Assim, alguns canais foram criados para facilitar a comunicação com os eleitores: Canal do Mesário - O TSE mantém uma página web explicando o trabalho e os benefícios de se voluntariar; Aplicativo do Mesário – “elaborado para auxiliar o mesário antes e durante a votação, para que ele possa tirar dúvidas rapidamente.”¹⁰; Campanhas na TV, rádio e mídias sociais, reforçando a importância do mesário voluntário.

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2020: TSE orienta mesários por meio de aplicativo. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Octubro/eleicoes-2020-tse-orienta-mesarios-por-meio-de-aplicativo>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

Contudo, além da comunicação facilitada ao eleitor, alguns incentivos pontuais foram implementados para atrair o interesse da população ao voluntariado.

Pensar no melhor perfil de eleitor para o exercício da função, leva a Justiça Eleitoral a incentivar estudantes universitários e professores.

Estudantes costumam ser boas opções para o Judiciário, dada a presumida capacidade para o exercício das atribuições do mesário. Assim, um dos grandes colaboradores com as eleições são as universidades e faculdades que aceitam as horas prestadas à Justiça Eleitoral como horas extracurriculares ¹¹, necessárias para a conclusão do curso. Todavia, tem-se verificado a necessidade de maior divulgação desse incentivo, uma vez que muitos estudantes não têm conhecimento da validação dessas horas pelas instituições de ensino superior e acabam não se voluntariando para a função.

Visando efetivar esse incentivo o TRE-PR possui um projeto de convênio com as instituições de ensino superior chamado “Universidade Amiga da Justiça Eleitoral”, no qual o tribunal firma parceria com as universidades para a concessão mínima de 60 horas extracurriculares aos acadêmicos que exercerem a função de mesários, quando atuantes nos dois turnos da eleição, e de 30 horas, quando a atuação for em apenas um turno.

Além disso, nos últimos anos, estimulados pelos cartórios eleitorais e pelos TREs, as câmaras de vereadores e assembleias legislativas de diversos municípios e estados têm criado leis ¹² que isentam mesários do pagamento da taxa de inscrição em concurso público realizados pelo ente federativo. Na maioria das legislações, o eleitor precisa ter trabalhado em pelo menos dois turnos das eleições, em determinado prazo. Nos locais onde há legislação em vigor sobre o tema, o número de voluntários tem crescido de forma expressiva.

¹¹ As atividades complementares — também conhecidas como horas complementares ou extracurriculares (ACC) — foram instituídas pelo Ministério da Educação (MEC) através do parecer nº 67 do CNE/CES. O objetivo é que o estudante tenha acesso a outras fontes de conhecimento, ampliando sua formação acadêmica e enriquecendo o processo de ensino-aprendizado. Cada curso de graduação possui uma carga horária específica, que varia entre 2.400 e 7.200 horas, distribuídas em diferentes atividades, incluindo as ACC. No curso de Pedagogia, por exemplo, o aluno precisa cumprir 100 horas de atividades complementares. Já em Direito, cerca de 5% da carga horária total do curso deve ser destinada às horas extracurriculares. (SILVA, 2019)

¹² Lei 19.196/2017, do Estado do Paraná.

Em muitos concursos, principalmente para cargos da Justiça Eleitoral, ter prestado serviço como mesário também é considerado como critério de desempate entre os candidatos. Assim, pode-se verificar no Edital 001/2017 do concurso público para do TRE-PR e no recente Concurso Unificado da Justiça Eleitoral:

Para efeito de desempate, obedecidos aos critérios estabelecidos nos Capítulos 9, 10 e 11, deste Edital, na hipótese de igualdade de média final, serão utilizados sucessivamente, de acordo com o art. 18 da Resolução/TSE nº 23.391/2013, os seguintes critérios:

[...]

f) maior tempo de serviço prestado à Justiça Eleitoral, na forma prevista no artigo 98 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; (BRASIL, 2017, grifo nosso)

13.1 Em caso de empate na nota final no concurso, terá preferência o candidato que, na seguinte ordem:

[...]

b) maior tempo de serviço prestado à justiça eleitoral (na forma do art. 98 da lei nº 9.504/1997); (BRASIL, 2024)

Ainda é longo o caminho até que o Judiciário deixe de encontrar barreiras na formação das sessões eleitorais. Mesmo diante da importância da função para o exercício da democracia, ainda se fazem necessários estímulos para reduzir o número de requerimentos de dispensa e, principalmente, aumentar o número de mesários voluntários. Contudo, percebe-se que a maioria dos tribunais eleitorais já identificou esse problema e busca, cada vez mais, trazer benefícios aos cidadãos que contribuem em prol desse dever cívico.

Conclusão

O cenário político atual tem se mostrado cada vez mais polarizado, e todos parecem ter opinião formada sobre o assunto; porém, quando se refere ao voluntariado para os trabalhos eleitorais, como visto, não há consciência política, ou maturidade democrática suficientes no povo brasileiro.



Comparando com os primeiros anos de votação, hoje a legislação é farta no que se refere a mesários, seja regulando os trabalhos, seja definindo quem pode exercer a função, passando pelas obrigações e garantias.

Nos dias atuais, com a globalização e a rapidez com que as coisas mudam, o jovem, que é o principal foco da Justiça Eleitoral, quando se fala em mesário, deve ter estímulos além do dever cívico, para se voluntarie.

O embasamento garantidor legal está consolidado, faltam políticas de maior impacto social que aumentem a consciência política da população.

REFERÊNCIAS

- BRASIL.** Coleção de Leis do Brazil de 1821, Parte II. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18334/collecao_leis_1821_parte2.pdf?sequence=2>. Acesso em: 15 mar 2020.
- BERNÁRDEZ,** Juan José Ocampo. A história dos mesários. Revista de Julgados, Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. v. 5, Cuiabá. 2018/2019. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5396/2009_bernardez_historia_mesarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 15 mar. 2020.
- NICOLAU,** Jairo Marconi. Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro, Zahar, 2012.
- NICOLAU,** Jairo Marconi. História do voto no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2004.
- DI PIETRO,** Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- _____. **BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-m>>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- BRASIL.** Lei nº. 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jul. 1965, seção 1, página 7465.
- BRASIL.** Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º out. 1997, seção 1, página 21801.
- _____. **BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Perguntas frequentes do canal do mesário. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/mesario/perguntas-frequentes-canal-do-mesario>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>>. Acesso em 01 abr. 2021.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.747**, de 27 de março de 2008. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, 6 mai. 2008, nº 85, página 15.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.424**, de 26 de setembro de 2006. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, 16 out. 2006, nº 198, página 157.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº 95**, de 17 de fevereiro de 2021. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, 19 fev. 2021, nº 33, página 225.
- TRIBUNAL Eleitoral Jovem. TRE-PR, Projetos.** Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/projetos/tribunal-eleitoral-jovem>. Acesso em: 15 de março de 2020.
- CASADO, Letícia. Gilmar Mendes: Custo da eleição de 2016 foi de R\$ 650 mi.** Valor Econômico, Brasília, 02 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://valor.globo.com/noticia/2016/10/02/gilmar-mendes-custo-da-eleicao-de-2016-foi-de-r-650-mi.ghtml>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Resolução nº 852**, de 16 de março de 2020. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Curitiba, PR. Disponível em: <<https://apps.tre-pr.jus.br/files/legislacaocompilada/res/2020/Res08522020.html>>. Acesso em: 01 abr. 2021.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.600**, de 12 de dezembro de 2019. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, nº 244. 19 dez. 2019. p. 64-68.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.608**, de 18 de dezembro de 2019. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, nº 249. 27 dez. 2019. p. 97-109 e republicada no Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, nº 165. 19 ago. 2020. p. 89-105.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.609**, de 18 de dezembro de 2019. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, nº 249. 27 dez. 2019. p. 109-125 e republicada no Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, nº 165. 19 ago. 2020. p. 68-89.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610**, de 18 de dezembro de 2019. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, nº 249. 27 dez. 2019. p. 156-184.



BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 0003251-94.2016.2.00.0000, de 27 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=48574&in>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

_____. **BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mais de 2,3 milhões de jovens de 16 e 17 anos poderão votar nas Eleições 2016.** TSE, 29 de julho de 2016. Comunicação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/mais-de-2-3-milhoes-de-jovens-de-16-e-17-anos-poderao-votar-nas-eleicoes-2016>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

PEREIRA JÚNIOR, César Cristiano. Tutela do trabalho no período eleitoral: o mesário como núcleo da controvérsia. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 15, p. 269-290, 2008.

_____. **BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2020: TSE orienta mesários por meio de aplicativo.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Octubro/eleicoes-2020-tse-orienta-mesarios-por-meio-de-aplicativo>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

SILVA, Gabriele. O que são atividades complementares ?. *Educa Mais Brasil*. Disponível em: <<https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/noticias/o-que-e-atividade-complementar>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Edital nº 001/2017 de abertura de inscrições, de 06 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, Seção 3, Brasília, DF, 12 jun. 2017, nº 111, página 110.



