



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

# DEMOCRÁTICA

VOLUME 11 • 2024





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA  
**DEMOCRÁTICA**

**VOLUME 11 - 2024**

ISSN 2447-9403

Rev. Democrát.

Cuiabá

v. 11

p. 1-193

2024

## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

### Composição da Escola Judiciária Eleitoral – EJE

#### **Diretora**

Ana Cristina Silva Mendes  
Juíza-Membra substituta do TRE-MT

#### **Vice-Diretor**

Welder Queiroz dos Santos - Juiz-Membro

#### **Conselho Consultivo**

Ana Cristina Silva Mendes  
Diretora da EJE

Edson Dias Reis  
Juiz-Membro

Luís Otávio Pereira Marques  
Juiz-Membro

Janis Eyer Nakahati  
Secretária da EJE

### Conselho Editorial da Revista da Escola Judiciária Eleitoral

#### **Presidente**

Ana Cristina Silva Mendes  
Diretora da EJE

#### **Titulares**

Antônio Veloso Peleja Júnior  
Juiz de Direito

Pedro Francisco da Silva  
Juiz Federal

Gustavo Leandro Martins dos Santos

Felipe Gelbecke Simões

Rodrigues Del Papa

Janis Eyer Nakahati

Shirley de Jesus Oliveira Pereira

Jéssica Silva Pires dos Santos

Marcela Alves Lopes Mendes de Oliveira

Júlia Viñe

#### **Revisão de Normas ABNT**

Júlia Viñe

Catálogo na Publicação - Cuiabá, 2015.

Revista Democrática / Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. –  
Vol. 1 (2015) - . - Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de  
Mato Grosso, 2015.  
v. 11 ; 23 cm.

Anual  
ISSN 2447-9403

I. BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso  
1. Direito eleitoral 2. Direito constitucional  
3. Gestão pública

#### **Notas**

1. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
2. Proibida a comercialização desta obra.
3. Os artigos doutrinários publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento deste Tribunal.
4. Disponível também em:  
[www.tre-mt.jus.br/eje/revistademocratica](http://www.tre-mt.jus.br/eje/revistademocratica).

#### **Tiragem**

500 exemplares

#### **Endereço**

Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso  
Escola Judiciária Eleitoral  
Avenida Historiador Rubens de Mendonça, 4750  
Centro Político Administrativo, Setor E.  
CEP: 78049-941  
Fones: (65) 3362-8123 e 3362-8156

# TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

## COMPOSIÇÃO DO PLENO

### Presidente

Desembargadora Maria Aparecida Ribeiro

### Vice-Presidente e Corregedora Regional Eleitoral

Desembargadora Serly Marcondes Alves

### Juizes-Membros Titulares

Edson Dias Reis

Luís Otávio Pereira Marques

Juliana Maria da Paixão Araújo

Welder Queiroz dos Santos

### Juizes-Membros Substitutos

Desembargador Marcos Henrique Machado

Desembargador Mário Roberto Kono de Oliveira

Claúdio Roberto Zeni Guimarães

Gilberto Lopes Bussiki

Guilherme Michelazzo Bueno

### Procurador Regional Eleitoral

Pedro Melo Pouchain Ribeiro

### Procurador Regional Eleitoral Substituto

Thereza Luiza Fontenelli

Pablo Luz de Beltrand

Ludmila Borleto Monteiro

março / 2025

## SECRETARIA DO TRIBUNAL

### Diretor-Geral

Mauro Sérgio Rodrigues Diogo

### Secretária de Administração e Orçamento

Tânia Yoshida Oliveira

### Secretário Judiciário

Breno Antonio Sirugi Gasparoto

### Secretário de Gestão de Pessoas

Valmir Nascimento Milomem Santos

### Secretário de Tecnologia da Informação

Carlos Henrique Cândido

março / 2025



# APRESENTAÇÃO

Prezado leitor,  
Prezada leitora,

É com grande alegria que apresentamos o 11º volume da Revista DeMocrática<sup>1</sup> com 10 artigos elaborados por estudiosos que fomentam a produção intelectual sobre a matéria eleitoral e outros temas correlatos.

São abordados assuntos diversos, que perpassam assuntos do Direito Administrativo (Lei de Licitações, Lei de Improbidade Administrativa), do Direito Constitucional (direitos políticos, direitos das mulheres), do Direito Eleitoral (prestação de contas), do Estado de Direito e do universo digital (Inteligência Artificial e desinformação nas redes sociais).

O artigo “A aplicação da nova lei de licitações: Pregão eletrônico e sistema de registro de preços no âmbito da justiça eleitoral” mostra o resultado do levantamento sobre a implementação do pregão eletrônico e do registro de preços na Justiça Eleitoral, institutos que agora são aplicados conforme rege a nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021.

Em “A nova lei de improbidade administrativa e o desconto do tempo referente à suspensão dos direitos políticos” destaca-se pontos das alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei n. 8.429/1992 em relação à suspensão de direitos políticos e seus reflexos na aplicação da inelegibilidade, elencando pontos positivos dessas alterações, mas também suas controvérsias.

A (não) participação das mulheres na política é revisitada no artigo “Da restrição à redenção: A trajetória feminina no processo eleitoral”. Nele, é apresentado ao leitor os processos históricos da luta da mulher por direitos políticos e representatividade e como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ajuda a promover medidas para assegurar a participação feminina na política.

Ainda em relação a esse tema sobre direitos das mulheres, o artigo “Política, sexo e gênero: A manipulação das cotas de gênero diante das eleições de 2024” demonstra que essa participação

---

1 O título da Revista DeMocrática com as letras maiúsculas em destaque (M e T) evoca o Estado de Mato Grosso e o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.

feminina na política não é tão efetiva, já que as cotas de gênero nas eleições são por vezes manipuladas.

O eleitor pode escolher seu domicílio eleitoral para exercer o seu direito político ativo (direito de votar) e o direito político passivo (direito de ser votado). Com as alterações promovidas pela Resolução TSE n. 23.659/2021, os vários vínculos do eleitor com o município em que pretende votar ou ser votado passaram a ser aceitos pela Justiça Eleitoral como forma de comprovação de seu domicílio eleitoral. Esse assunto é abordado em “O domicílio eleitoral e a abordagem expandida na era da resolução cidadã: Um novo paradigma para o direito de sufrágio e sua repercussão jurisprudencial”.

Em “Razão pública rawlsiana e exercício do voto: Uma análise crítica introdutória”, o autor analisa o exercício do voto à luz da razão pública proposta por John Rawls. Esse conceito é apresentado ao leitor bem como é analisado se é possível a sua aplicação na prática.

A prestação de contas é um dever de candidatos e partidos políticos. Quando há o manejo de recursos públicos em campanhas eleitorais, a preocupação com a utilização correta desse recurso, de acordo com a legislação eleitoral e com princípios da moralidade e economicidade, deve ser redobrada. Essa questão é abordada no artigo “Nepotismo e prestação de contas de campanha: Os cuidados que devem ser observados na contratação de familiares de candidatos com recursos públicos.”

O conceito de Estado de Direito e os riscos à sua deterioração em um cenário globalizado e dinâmico é apresentado ao leitor em “Riscos sistêmicos ao Estado de Direito em ambiente de modernidade líquida e pós-verdade”.

Por fim, o mundo digital e sua relação com a democracia é analisado em dois artigos. Em “Inteligência Artificial e sua relação com a democracia e eleições”, o destaque é para o uso da Inteligência Artificial no sistema eleitoral. Já no artigo “Uma mentira dita mil vezes torna-se verdade? A desinformação em contextos eleitorais e a atuação da Justiça Eleitoral”, a desinformação em contextos eleitorais nas redes sociais é abordada e como o TSE tem enfrentado esse desafio.

Enfim, os assuntos discutidos são atuais e intrigantes que, com certeza, serão de grande valia para os leitores e as leitoras de nossa Revista.

Nossos agradecimentos aos autores e às autoras.  
Boa leitura!

## Sumário

**A aplicação da nova lei de licitações: pregão eletrônico e sistema de registro de preços no âmbito da Justiça Eleitoral .....9**

Rogéria de Freitas Teixeira

**A nova lei de improbidade administrativa e o desconto do tempo referente à suspensão dos direitos políticos ..... 29**

Carlos Luanga Ribeiro Lima

**Da restrição à redenção: a trajetória feminina no processo eleitoral .....43**

Fernando Vinicius Souza Rodrigues

**Inteligência Artificial e sua relação com a democracia e eleições .....63**

Bruna Sangi Gouveia

Camile Ferreira Barbosa

Liege Coutinho Goulart Dornellas

Vanessa Hortência Oliveira Paixão

Beatriz Dias Coelho

**Nepotismo e prestação de contas de campanha: os cuidados que devem ser observados na contratação de familiares de candidatos com recursos públicos .....83**

Marcos Rafael Coelho

**O domicílio eleitoral e a abordagem expandida na era da resolução cidadã: um novo paradigma para o direito de sufrágio e sua repercussão jurisprudencial .....99**

Volgane Oliveira Carvalho  
Angelo Antonio Alencar dos Santos

**Política, sexo e gênero: a manipulação das cotas de gênero  
diante das eleições de 2024 .....119**

João Victor Coelho de Campos  
Luciane Mara da Silva

**Razão pública rawlsiana e exercício do voto: uma análise  
crítica introdutória .....139**

Valmir Nascimento Milomem Santos

**Riscos sistêmicos ao Estado de Direito em ambiente de  
modernidade líquida e pós-verdade .....153**

Benedito Antonio da Costa

**Uma mentira dita mil vezes torna-se verdade? a  
desinformação em contextos eleitorais e a atuação da  
justiça eleitoral .....179**

Iara Loureto Calheiros  
Anna Paula Oliveira Mendes

# **A APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL**

*Rogéria de Freitas Teixeira<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

O presente artigo visa analisar a utilização do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços no âmbito da Justiça Eleitoral, sob a égide da Nova Lei de Licitações. Seu objetivo foi abordar as mudanças advindas na seara das licitações e as vantagens da utilização do pregão eletrônico e do registro de preços na Justiça Eleitoral em relação às antigas formas de licitação. Foi realizada ampla pesquisa bibliográfica e consulta aos Tribunais Regionais Eleitorais por todo Brasil, por meio de seus correios eletrônicos e da intranet. A pesquisa investigou a implementação pela Justiça Eleitoral dos institutos referidos acima. Os resultados mostram que o pregão eletrônico é a modalidade preferencial para as aquisições de bens e serviços pelos Tribunais Regionais Eleitorais, uma vez que a maioria experimentou uma real economia com o uso do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços.

**PALAVRAS-CHAVE:**

1. Nova Lei de Licitação
2. Pregão
3. Sistema de Registro de Preços
4. Justiça Eleitoral

## **1 Introdução**

Ao Estado cabe a tarefa de zelar pelos direitos do cidadão, proporcionando a prestação de serviços públicos, garantindo a justiça social e o bem comum. Para isso, a figura estatal encontra-se presente nas atividades legislativas e judiciárias, nas áreas da educação, saúde, defesa da soberania, dentre outros.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos – Campus Ubá/MG – Turma 2002. Especialista em Direito Civil pelo novo Código Civil Brasileiro. Especialista em Direito Eleitoral e Direito Processual Eleitoral. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. E-mail: rogeriagablaura@gmail.com

Vê-se que, no Brasil, todos os Poderes desempenham funções administrativas, no sentido de se promover a satisfação dos direitos fundamentais, alcançar os fins colimados pela ordem jurídica e gerar o contentamento de interesses essenciais.

Da mesma forma, como órgão integrante do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral, quando exerce tarefas que constituem atividade administrativa, deve estar calcada no princípio da supremacia do interesse público, almejando o benefício da coletividade.

Com fins à consecução de objetivos de interesse público, o Estado celebra as mais diversas contratações com terceiros, notadamente com a finalidade de obtenção de uma obra, prestação de serviço, fornecimento de bens, locação de imóveis, execução de serviço público, etc.

Baseado nos princípios da legalidade, moralidade, probidade administrativa e supremacia do interesse público, o legislador constituinte de 1988 instituiu no art. 37, XXI, a obrigatoriedade do certame licitatório a ser precedido de toda a contratação da Administração Pública. Isso se deu, todavia, tendo em vista o risco de se deixar ao critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas.

Não raras vezes, houve críticas relacionadas à Lei de Licitações especialmente quanto aos seguintes pontos: morosidade do procedimento, engessamento do processo e facilitação da ocorrência de fraudes e corrupção.

Apoiado na democratização do acesso à informação, nos avanços na área da tecnologia da informação e na redução da burocracia, surgiu o pregão eletrônico como nova forma de se fazer licitações.

No início de 2021, foi sancionada a Nova Lei de Licitações sob o número 14.133/2021, que entrou em vigor em sua data de publicação, 01/04/2021, e inaugurou um novo regime jurídico para substituir da Lei de Licitações número 8.666/1993.

A antiga Lei de Licitações nº 8.666/93 já havia sofrido importantes alterações ao longo dos anos, em face da consagração do princípio da eficiência, tais como o surgimento do pregão como nova modalidade de licitação; a regulamentação do registro de preço como contrato normativo; a promulgação da Lei n. 11.445/07, chamada de Lei de Saneamento, que alterou a redação do art. 24, XXVII, da Lei n. 8.666/93 e o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido dos negócios de menor porte.

A Justiça Eleitoral, pioneira em servir-se dos recursos da tecnologia da informação—aderiu ao emprego do pregão eletrônico, tipo de licitação mais utilizado, atualmente, no âmbito dessa Justiça Especializada.

Do mesmo modo, o uso do sistema de registro de preços vem se tornando prática comum pelos Tribunais Regionais Eleitorais, haja vista os benefícios proporcionados por tal instituto, os quais serão abordados no presente estudo.

Dessa forma, para que haja uma melhor compreensão sobre a utilização do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços no âmbito da Justiça Eleitoral, pretende-se abordar a respeito da atual Lei das Licitações, explanar sobre as alterações ocorridas no âmbito das licitações, a utilização do sistema de registro de preços pela Justiça Eleitoral, bem como as vantagens do pregão eletrônico em detrimento das antigas formas de licitação, aliado à progressiva inclusão da tecnologia da informação na Justiça Eleitoral.

## **2 Licitação**

### **2.1 Considerações gerais**

A Administração Pública, constantemente, precisa se valer de bens e serviços de terceiros, a fim de bem cumprir a função estatal. Para alcançar o interesse público, firma contratos com os mais diversos setores.

Porém, o administrador não possui o poder de escolher as pessoas a serem contratadas, uma vez que o art. 37, XXI, da Carta Magna prevê que a licitação é um procedimento vinculado, que antecede a realização dos contratos administrativos, almejando a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, sob o crivo do princípio da isonomia.

Trata-se de uma sequência de atos realizados pela Administração Pública, como condição para a formalização do contrato.

Diversos doutrinadores traçam em suas obras o conceito de licitação. Para Carvalho Filho (2006, p. 201-202):

Fincados em tais elementos, podemos conceituar licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam

a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Na lição de Justen Filho (2008, p. 347):

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Na verdade, a licitação é um instituto que baliza e limita a discricionariedade do administrador público, desde que bem formalizada, ocorrendo uma verdadeira disputa entre os licitantes.

Note-se que devem se sujeitar à licitação tanto a administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), quanto a administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), todos os órgãos administrativos dos Poderes Legislativo, Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

Sendo um procedimento preparatório, gera uma expectativa de direito na realização do contrato. Porém, se a Administração firmar o negócio jurídico torna-se obrigada a celebrá-lo com o vencedor do certame, que adquiriu o direito subjetivo na contratação.

No que se refere à finalidade, há um consenso entre os doutrinadores ao definir que a licitação se destina a garantir o princípio da isonomia e a escolher a proposta mais proveitosa para a administração. Possui como objeto a obtenção de serviço, obra, alienação, compra, locação ou prestação de serviço público por um particular.

Com efeito, no Brasil, a regra é a obrigatoriedade da licitação, ressalvadas as exceções previstas em lei, seguindo a tendência constatada no direito comparado.

Atento a algumas hipóteses que não seriam condizentes com a demora do processo licitatório, o legislador elencou, taxativamente, no art. 75, da Lei n. 14.133/2021 os casos em que se dispensa a licitação, o inciso VIII do referido artigo prevê a possibilidade de contratação direta nos casos de emergência ou calamidade pública, como ocorrido durante a pandemia da COVID-19.

Noutro vértice, nas hipóteses de inexigibilidade a licitação torna-se inviável, não havendo possibilidade de se instaurar competição entre os eventuais interessados, como ocorre no caso de fornecedor exclusivo, contratação de profissionais do setor artístico e serviços técnicos especializados.

Sobre os princípios básicos da licitação, o art. 37 da CF/88 foi precursor ao submeter à Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Oportunamente, a Emenda Constitucional nº 19/98 adicionou o princípio da eficiência.

## 2.2 Disciplina normativa

Assevera o ilustre jurista Hely Lopes Meirelles que não havia, na Constituição de 1967, norma expressa sobre a competência para legislar sobre licitação. Desse modo, uma corrente doutrinária entendia ser a licitação matéria de direito financeiro, incumbindo à União estabelecer normas gerais e aos Estados as normas supletivas. O outro segmento percebia ser matéria de direito administrativo, tendo cada ente da federação competência legislativa para disciplinar a matéria (Meirelles, 2018).

Diferentemente, a Constituição Federal de 1988 expressamente previu no art. 22, XXVII, que é da União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação.

A Carta Magna traz também os princípios que regem o procedimento licitatório e o modo de agir da Administração Pública, notadamente no art. 37, *caput* e inciso XXI, que elencam os princípios da obrigatoriedade de licitação, da moralidade, da publicidade, da legalidade e da impessoalidade.

Posteriormente, foi editada a Lei Federal n.º 8.666/93, conhecida como o “Estatuto dos Contratos e Licitações”. Esclarece Carvalho Filho que: “Consagrando princípios gerais, como autorizado na Constituição, o Estatuto é, por assim dizer, a fonte legislativa primária disciplinadora das licitações.” (Carvalho Filho, 2006, p. 203).

É importante sublinhar que a Lei n.º 8.666/93 foi modificada e emendada por sucessivas medidas provisórias e alterada, do mesmo modo, por algumas leis, notadamente pelas Leis n.º 8.883/94, n.º 9.648/98 e n.º 9.854/99. Não raras vezes, a antiga Lei de Licitações foi alvo de críticas, com inúmeras iniciativas legislativas no sentido

de reformular o instituto, sob os argumentos de que não se conseguia evitar fraudes, sendo burocrático o procedimento do certame, o que acarretava a morosidade das contratações.

Enfatiza Motta em sua lição sobre os sucessivos projetos de alteração da lei nacional de licitações:

Para alguns sonhadores, “as leis devem ter a marca da perenidade”. Entretanto, no que tange à licitação, ultimamente as leis têm tido apenas a marca da mensalidade e, quando muito da anualidade [...] (Motta, 2008, p. 11).

Ao longo dos anos, enquanto a reforma não vinha, novas regras foram incluídas no instituto da licitação, como o surgimento do pregão e a regulamentação do sistema de registro de preços.

No que se refere ao sistema de registro de preços, que hoje é extremamente utilizado pelos gestores públicos, especialmente pelos Tribunais Regionais Eleitorais brasileiros, foi criado pela Lei n.º 8.666/93. Todavia, essa modalidade de licitação, somente recebeu regulamentação oito anos após a sua promulgação, por meio do Decreto n. 3.931.

Posteriormente, atento aos anseios da Administração Pública, no sentido de serem realizadas licitações mais ágeis e com um menor custo operacional, o legislador editou a Lei n.º 10.520/02, que passou a regular a nova modalidade de licitação denominada pregão.

Com efeito, foi sancionada a Nova Lei de Licitações 14.133/2021, que inaugurou um novo regime jurídico para substituir da Lei n. 8.666/1993. O seu objetivo é tornar a compra ou contratação de bens e serviços mais rápida e eficiente.

Vale frisar que, que a partir da data de sua publicação, os arts. 89 a 108, que falam dos crimes e das penas, da Lei n. 8.666/1993 foram revogados. Já a revogação dos demais artigos da Lei n. 8.666/1993, da Lei n. 10.520/2002 e dos arts. 1º a 47 da Lei n. 12.462/2011, ocorreram após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial da nova lei.

Em resumo, cabe lembrar que a Nova Lei de Licitações veio para substituir a Lei de Licitação n. 8.666/93, a Lei do Pregão n. 10.520/02 e a Lei do Regime Diferenciado de Contratação n. 12.462/11, mas todas ainda ficaram vigentes por dois anos (Bittencourt, 2021).

Entre as principais mudanças, podemos destacar a exclusão de algumas modalidades de licitação, como a Carta Convite e a Tomada

de Preços, e a adição de uma nova modalidade de licitação, o Diálogo Competitivo.

A Nova Lei de Licitações também estabelece que os processos licitatórios serão feitos por meios eletrônicos, passando a ser a regra, e licitações presenciais tornam-se exceção.

Por oportuno, frise-se que a Nova Lei de Licitações surgiu para otimizar os processos licitatórios do país, garantindo mais transparência para todo o processo licitatório.

### 2.3 Modalidades de licitação

Inicialmente, deve ser ressaltado que as espécies de licitação no Brasil possuem características próprias, diversas de outros países.

As modalidades vigentes estão previstas na Seção II – Das Modalidades de Licitação, no artigo 28º, incisos I ao V da Nova Lei de Licitações, sendo elas: Concorrência, Concurso, Leilão, Pregão e Diálogo Competitivo.

A nova lei, nos arts. 28 a 32, extingue as modalidades de Tomada de Preços e Convite. Analisando o direito comparado, verifica-se que o Direito Português somente acolhe duas modalidades, a saber: ajuste direto e concurso. Entrementes, o Direito Alemão admite três modalidades de licitação (*Ausschreibung*): concorrência pública, concorrência restrita e convite. Na Espanha, a licitação é chamada de *licitación* e são suas modalidades, a *subasta*, que se assemelha à concorrência, o *concurso* e o *concurso subasta*. De seu turno, na Itália, utiliza-se a *licitazione privata* (semelhante à tomada de preço), a *asta pubblica* (equivalente à concorrência), o *appalto concorso* (semelhante ao nosso concurso de projetos) e a *trattativa privata* (que é a escolha direta do contratante).

No Brasil, sob a égide da Lei n.º 8.666/93, condicionava-se a adoção da modalidade ao valor da contratação, ou seja, o preço do objeto a ser licitado é que diferencia os tipos de licitação. Assim, para contratações vultosas, utilizava-se a concorrência; diminuindo o valor para quantia intermediária, empregava-se a tomada de preços; e, nas contratações de pequeno valor, adotava-se o convite.

Ocorre que, com o advento da Nova Lei de Licitações, abandonou-se a definição de modalidades pelo valor estimado da contratação. A partir de agora, todas as modalidades são definidas pela natureza do objeto, independentemente do valor.

### 3 O pregão

#### 3.1 Breve histórico e normas regulamentares

A exemplo da Argentina e do Uruguai, o pregão tem sido empregado por outros países da América Latina, havendo diferença quanto ao procedimento estabelecido pela lei brasileira.

Na Itália, utiliza-se o sistema das “velas acesas” para estabelecer o tempo para a apresentação das propostas. Nas lições de Motta (2008):

Na Itália, abre-se a sessão de verbalização das propostas ao se acenderem três velas. Se todas as três se extinguirem sem se formularem propostas, a licitação declara-se deserta. Caso contrário, ouvem-se as propostas e acende-se uma quarta vela; enquanto esta queima, aceitam-se novos lances. Não os havendo, e apagando-se, por sua vez, a vela, o ato está encerrado. Entretanto, pode se acender ainda uma quinta vela, e uma sexta, enquanto se registrarem lances de melhoria das ofertas anteriores c

No que se refere à Comunidade Européia, os procedimentos se aproximam do praticado em solo brasileiro, estando regulado pela *Directiva 2004/18/CE* do Parlamento Europeu. No Brasil, segundo o jurista Motta, 2008 p. 788) :

Já em 1592, nas Ordenações Filipinas, observava-se a preocupação de “em fazendo obra, primeiro andar em pregão, para se dar a empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preços.”

No ano de 1997, diversos juristas especializados em Direito Administrativo reuniram-se em um Seminário realizado pela Editora NDJ, para a discussão do projeto de lei de licitações. Os doutrinadores Marçal Justen Filho e Jessé Torres propuseram a inversão do procedimento licitatório para o desencadeamento da celeridade do procedimento. Marçal sugeriu que, inicialmente, deveriam ser abertas as propostas e, após julgadas, apenas o vencedor deveria ser chamado para demonstrar a sua habilitação.

Em nosso sistema jurídico, o pregão surgiu, inicialmente, apenas para as contratações da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), por meio da Lei n. 9.472/1997. Assim, foi a essa Agência o primeiro órgão a adotar o pregão para as suas compras, por meio da Lei Geral de Telecomunicações e de seu Regulamento de Contratações.

Diante da aspiração generalizada para a concretização de licitações mais céleres, simples, com redução dos custos e diminuição da burocracia imposta pela Lei nº 8.666/93, e atento ao princípio constitucional da eficiência, foi instituído o pregão como nova modalidade licitatória para a Administração Pública, mediante a Medida Provisória n. 2026/00, reeditada sistematicamente até a Medida Provisória de nº 2.182-18/01.

Ocorre que referida norma estabelecia que o pregão era a modalidade de licitação adotada unicamente no âmbito da União Federal.

Diante de tal fato, diversos juristas, entre eles Marçal Justen Filho, questionaram a constitucionalidade da medida provisória (Justen Filho, 2008).

Por sua vez, ponderou Carvalho Filho (2006, p. 253) que:

A despeito da restrição absurda, sustentamos, naquela ocasião, que as demais pessoas federativas também poderiam editar normas disciplinadoras do pregão, e isso porque o art. 22, XXVII da CF, outorgou à União competência para editar normas gerais sobre licitações e contratos, fato que permitiria aos demais entes federativos legislar através de normas específicas.

Em face da celeuma implantada, houve uma propagação de leis e decretos para regulamentar o pregão no âmbito de Estados e Municípios, com destaque para os procedimentos do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e do Amazonas, haja vista que atingiram resultados satisfatórios com a utilização da nova modalidade. Com a edição da Lei nº 10.520/02, as divergências foram sanadas, sendo expressamente admitido a possibilidade de instituir o pregão pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem instituir o pregão.

A partir desse momento, a Justiça Eleitoral passou a fazer uso contínuo do pregão.

A norma teve o seu regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.555/00, alterado pelo Decreto nº 3.693/00.

Ressalte-se que, com a promulgação da Nova Lei de Licitações n. 14.133/21, foi estabelecido no texto normativo o procedimento para a realização do pregão presencial e eletrônico.

### **3.2 Conceito e procedimento**

Diferentemente das demais espécies de licitação, o pregão visa à aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles de uso corriqueiro e contínuo pela Administração, não importando o valor a ser pago. É uma modalidade colocada em prática como uma alternativa simplificadora do rito da licitação. Discorre o doutrinador Meirelles (2018, p. 318-319):

O que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Isto afasta desde logo os serviços de Engenharia, bem como todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço.

Relata Motta (2008, p. 802) sobre a padronização de bens:

Já em nosso País, a “standardização” (padronização) de bens e materiais encontra-se avançada em muitas áreas e em outras, como sabemos, deixa a desejar. Quando não for visível a padronização, é certo que o objeto do pregão deva ser de fácil caracterização, sujeito a padrões mínimos de identificação e explicitação no edital, em suma, classificável entre os chamados “bens de prateleira”.

O pregão possui como características básicas a adoção dos princípios da oralidade e celeridade, haja vista que os licitantes podem oferecer verbalmente outras propostas, sendo certo que há uma inversão de fases, que gera agilidade no processo licitatório. De uma maneira simples, pode-se afirmar que o pregão é um leilão às avessas: no leilão ganha quem oferecer o maior lance, no pregão o vencedor é quem ofertar seus bens ou serviço pelo menor preço.

A inovação mais significativa está na sequência das etapas do pregão. Nas licitações em geral, a habilitação precede o julgamento das propostas. No pregão haverá uma habilitação preliminar, pois primeiro julgam-se as propostas para depois analisar a habilitação do licitante vencedor. Vê-se que a apreciação da documentação se dá apenas em relação ao vitorioso, eliminando-se o exame de muitos documentos, o que diferencia a nova modalidade das demais e auxilia na economicidade de tempo.

No tocante à fase da habilitação, pode-se afirmar que é a seara predileta para impugnações e interposição de recursos contra a documentação faltosa dos demais concorrentes, o que emperra sobremaneira o prosseguimento da licitação.

Previamente, o licitante apresenta declaração, afirmando que preenche as condições de habilitação, sob as penas da lei.

Outra diferença refere-se ao procedimento da definição do vencedor. Os licitantes entregam as propostas apenas com os valores que podem, ou não, qualificá-los para os lances, em sessão pública.

O pregão pode ser realizado de duas formas: a presencial e a eletrônica.

No presencial é necessária a presença física dos participantes, bem como do Pregoeiro, que será o responsável por conduzir o procedimento.

Primeiramente, os interessados entregam ao Pregoeiro os documentos exigidos no edital, bem como a documentação da habilitação. Após, passa-se a abertura dos lances, cada qual apresentando a sua proposta, que será aberta pelo pregoeiro, que por sua vez escolhe as de menor valor que estiverem dentro de uma margem de até 10% acima da melhor proposta.

Finda a fase de lances, o pregoeiro verifica a proposta mais vantajosa, considerando o melhor preço e a qualidade do bem ou serviço, de acordo com o disposto no edital. A proposta vencedora é homologada, declarado o vencedor do pregão o licitante com o melhor lance o qual firma contrato com a Administração Pública.

### 3.3 Pregão eletrônico

#### 3.3.1 Governo eletrônico, base legal e procedimento

Visando à democratização do acesso à informação, diversos países vêm adotando a ideia de Governo Eletrônico, também conhecido como Governo *Online* ou *E-government*, no sentido de dar ampla publicidade ao cidadão comum a respeito dos serviços públicos, visando melhorar a gestão pública e o intercâmbio de dados entre os órgãos do governo e entre os órgãos de diferentes entes federativos.

Para isso, investe-se no desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, utilizando-se cada vez mais a rede mundial de computadores.

Pode-se dizer que a finalidade precípua é diminuir a burocracia, que é peculiar no âmbito da Administração Pública, aumentando a dinamização dos procedimentos administrativos. Assim, há uma melhoria da comunicação entre os entes públicos e a desburocratização do acesso do cidadão a órgãos do governo. O Governo Eletrônico, além de almejar estreitar o relacionamento entre governo e cidadão e entre órgãos e entidades da federação, visa encurtar o relacionamento entre governo e empresas. A adoção do pregão eletrônico é uma das formas mais latentes dessa interação.

Com o advento da Lei n. 14.133/21, o Pregão eletrônico ganhou previsão no art. 28, I dessa norma, prevendo a possibilidade de que essa modalidade seja efetuada por meio da internet, lançando mão dos meios de comunicação à distância. Não há a presença física do pregoeiro e dos participantes.

Como bem salienta Justen Filho (2008, p. 388): “No pregão eletrônico não existe comparecimento físico do interessado à repartição que promove a licitação. Nem há encaminhamento de documentos e propostas em papel.”

Para a salvaguarda da segurança do sistema, utilizam-se os recursos de criptografia, autenticação, senha e chave de identificação.

No tocante à fase de lances, acontece de forma diferente do pregão presencial, pois existem duas etapas: uma possui tempo delimitado pelo Pregoeiro, e outra, o tempo é determinado pelo próprio sistema licitatório.

São muitos os benefícios trazidos pelo método eletrônico de licitação, uma vez que permite maior transparência no procedimento, podendo qualquer pessoa, por meio da internet, acompanhar todas as fases do certame. Tal fator diminui a possibilidade de fraudes e incentiva a competitividade entre os fornecedores.

Do mesmo modo, dinamiza a aquisição de serviços e mercadorias pela Administração Pública, por meio do acesso pelos diversos órgãos ao mesmo banco de dados de fornecedores e registro de preços.

No que se refere à etapa final, há a adjudicação do objeto ao licitante vencedor e a homologação do resultado, como ocorre no pregão comum.

### 3.3.2 O pregão eletrônico na Justiça Eleitoral

Após explanação preliminar a respeito da base histórica, da legislação aplicada e do procedimento do pregão presencial e do pregão eletrônico, com o objetivo de entender melhor o instituto, passa-se à abordagem do pregão eletrônico na Justiça Eleitoral.

A Justiça Eleitoral, órgão integrante do Poder Judiciário e mantida pela União, foi criada, como instituição independente, pelo Código Eleitoral de 1932, inspirado na Justiça Eleitoral da República Checa. Ganhou *status* constitucional como órgão do Poder Judiciário na Constituição Federal de 1934. Extinta pela Constituição de 1937, foi constitucionalizada pela Carta Magna de 1946 e conservada até a vigente Lei Maior, nos artigos 92 e 118.

Dentro dessa Justiça Especializada, a área da tecnologia da informação é extremamente avançada, havendo uma progressiva inclusão da informatização em seu cotidiano, conforme se depreende do Cadastro Único de Eleitores, que possibilita a consulta de informações sobre qualquer eleitor dentro do território nacional; da totalização dos resultados da eleição por meio do computador; da inserção da urna eletrônica no ano de 1996; da introdução do Diário da Justiça Eletrônico; da implantação do recadastramento biométrico; dos projetos do Título Net e do sistema de filiação partidária pela internet (Filiaweb).

No campo das licitações, a Justiça Eleitoral está adstrita aos ditames da atual Lei de Licitação, que assinala a obrigatoriedade do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo

preferencial a utilização de sua forma eletrônica. Havendo comprovada inviabilidade, a autoridade competente deve motivar a opção pelo pregão presencial.

O pregão eletrônico cresce de forma exponencial no Brasil devido à maior agilidade e transparência que proporciona. Segundo um estudo divulgado pelo Ministério do Planejamento até meados de 2006, o pregão eletrônico respondia por 46% (quarenta e seis por cento) em valor e 64% (sessenta e quatro por cento) em volume das licitações de bens e serviços comuns realizadas pelo Governo Federal. No ano de 2008, o Governo Federal economizou aproximadamente três bilhões de reais com o pregão eletrônico, segundo informações do portal de compras do Governo Federal (Brasil, 2006).

Entretantes, o Governo Federal economizou R\$ 35 milhões na aquisição centralizada de computadores para 180 órgãos de todo o Executivo federal, por meio do Pregão Eletrônico n. 20/2021, realizado pelo Ministério da Economia (ME). Explica o secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do ME, Cristiano Heckert que: “Esta contratação foi motivada pelo processo de modernização das compras públicas. Fizemos um levantamento da demanda a partir das informações incluídas no Plano de Contratações Anual (PCA), conforme o estabelecido na nova Lei de Licitações” (Brasil, 2021)

Mediante pesquisa realizada perante os Tribunais Regionais Eleitorais brasileiros, por meio de seus correios eletrônicos e intranet, o Tribunal Regional do Maranhão foi o primeiro órgão da Justiça Eleitoral e do Estado do Maranhão a realizar o pregão eletrônico, no dia 8 de outubro de 2002. No ano de 2008, o pregão eletrônico correspondeu a um percentual de aproximadamente 86% em comparação com as demais modalidades de licitação, conforme informações da Chefe da Seção de Licitação, Análise e Compras do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão.

Conforme informações da Seção de Licitação do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, o pregão eletrônico é usado desde o ano de 2004 e, atualmente, utiliza-se da nova modalidade em mais de 90% do total de licitações anuais, visando tanto à aquisição de bens quanto à contratação de serviços.

O Regional de Minas Gerais, por sua vez, usa o pregão eletrônico desde 2005, sendo a modalidade mais empregada pelo órgão.

Desde o ano de 2005 que a Corte Eleitoral de Rondônia adota o pregão eletrônico, inclusive para contratações de serviços de

engenharia, conforme ocorre com as obras dos cartórios eleitorais do interior do Estado. Ao ser consultada sobre referida possibilidade, a Secretária de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TRE de Rondônia argumentou que, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, exarado no Acórdão 1615/2008, a inteligência do art. 6º é que as obras de pequeno porte e de pouca complexidade podem ser realizadas por pregão eletrônico, por atribuir a característica de serviço comum.

De acordo com os dados repassados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, em 2006, a economia verificada entre o preço orçado e o preço adjudicado atingiu percentual de 33,46% (trinta e três vírgula quarenta e seis por cento). Em 2007, 29,34% e em 2008, 34,51%, de acordo com as informações prestadas pela Coordenadoria de Licitações e Contratos.

Ainda com relação à Corte Eleitoral do Rio Grande do Sul, a modalidade pregão é a mais utilizada, e, em 2008, foram realizadas 74 licitações, das quais somente 3 (três) ocorreram mediante tomada de preços, devido ao objeto da licitação. As demais se deram por meio de pregões eletrônicos.

No ano de 2007, de acordo com informações obtidas perante o TRE do Ceará, houve um total de economia na base de R\$ 447.871,05, que corresponde a 29,20%, referente ao uso do pregão eletrônico. Já em 2008, a economicidade aconteceu na ordem de R\$ 2.038.044,08.

No mesmo sentido, no TRE de Rondônia, no ano de 2008, de 35 (trinta e cinco) licitações realizadas, 34 foram feitas na modalidade de pregão eletrônico e 1(uma) na forma de pregão presencial. No TRE de Santa Catarina, atualmente, 100% dos procedimentos licitatórios são desempenhados por meio dessa nova modalidade, salvo as vedações legais. No que tange ao TRE de São Paulo, o primeiro pregão eletrônico foi realizado no dia 02/10/2009.

## **4 O sistema de registro de preços**

### **4.1 Noções gerais**

O sistema de registro de preços vem se tornando prática comum pela Administração Pública, de maneira especial pela Justiça Eleitoral, pelos benefícios proporcionados, tais como a diminuição do número de licitações, a agilização das contratações, a economia de recursos, o arrefecimento da burocracia administrativa,

a desnecessidade de dotação orçamentária para licitar e a melhor otimização das estratégias de suprimento.

Idealizado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles, o registro de preços, inicialmente, foi previsto no Decreto-lei nº 2.300/86.

Sendo um dos pioneiros a conceituar o sistema de registro de preços, Hely Lopes Meirelles o inseriu na então vigente lei paulistana de licitações de nº 10.395/70. Para Meirelles (1991, p. 62):

O sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período, e a fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido.

Antes da Nova Lei de Licitações, referido sistema estava previsto no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) Lei 12.462/2011, na Lei 8.666/1993, na Lei 10.520/2002 e a na Lei 13.302/2016.

Nos termos da Lei n. 14.133/21, o sistema de registro de preço refere-se a um “conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (art.6º, XLV).

Referido instituto não se trata de modalidade de licitação, mas sim de um sistema de compras que se vale a Administração Pública, processando-se por meio de licitação. O objetivo primordial é atender as necessidades habituais da Administração, ou seja, aquelas que irão ocorrer, mas não se sabe quando ocorrerão.

O registro não gera o direito do particular ser contratado, mas a preferência no caso de haver futuros contratos, haja vista que o objeto do certame é apenas o registro dos preços. Assim sendo, a nova Lei de Licitações manteve o registro de preços, agora presente no artigo 78, inciso IV.

Pode-se observar que o artigo 1º, §1º, da nova Lei de Licitações exclui as sociedades de economia mista, que continuarão sendo regidas por legislação própria, conforme já previsto na lei do RDC.

O artigo 18, inciso IV, da nova Lei de Licitações estabelece que na fase preparatória do processo licitatório deverá seguir as leis orçamentárias, com o orçamento estimado.

Uma inovação substancial refere-se a forma de apurar o valor estimado da contratação, o que em tese irá impedir que a Administração Pública injustificadamente deixe de apurar a efetiva realidade do mercado.

Diferentemente da Lei 12.462/2011 (RDC), a nova Lei de Licitação prevê expressamente a aplicação do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, conforme já vinha sendo previsto na jurisprudência recente dos Tribunais de Contas.

O procedimento conclui-se com a elaboração da ata de registro de preços, que é um documento vinculativo e de caráter obrigacional em que se estabelecem os preços, órgãos participantes, fornecedores e as condições consignadas.

Por fim, a nova Lei de Licitação faculta à administração a realização de licitação específica, desde que motivada.

## **4.2 O sistema de registro de preços na Justiça Eleitoral**

Feita a explanação a respeito da normatização do instituto e o seu procedimento, segue a abordagem sobre a utilização do sistema de registro de preços pela Justiça Eleitoral.

Vê-se, conforme os comentários acima, que inúmeras são as vantagens proporcionadas por esse instituto, notadamente, a agilização das compras, a diminuição do número de licitações e a economia de recursos na realização de certames.

Mormente na área federal, o registro de preços vai aos poucos rompendo os obstáculos casuais e alcançando certo nível de consolidação. No âmbito da Justiça Eleitoral, almeja-se, continuamente, atingir a economicidade, a eficiência e a simplificação dos processos licitatórios, sem, contudo, abandonar o interesse público.

Após pesquisa efetivada perante os Tribunais Regionais Eleitorais brasileiros, verifica-se que o do Estado do Paraná foi o pioneiro na utilização do sistema de registro de preços, no ano de 1999. Posteriormente, o TRE do Distrito Federal passou a fazer o uso do sistema acima referido, no ano de 2002. Segundo informações do Regional do Pará, o sistema de registro de preços começou a ser utilizado no ano de 2004. Atualmente, a maioria dos Tribunais Eleitorais realiza licitações, predominantemente, na modalidade pregão eletrônico.

Alguns Tribunais também aderem à ata de registro de preços de outros órgãos, conforme informado pelo TRE da Bahia, que desde 2005 fazia registro por meio de adesão a atas de outros órgãos. A partir do ano de 2007, passou a realizar os próprios registros de preços.

Nos termos dos dados repassados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, outros órgãos também solicitam adesões às atas de registro de preços dos Tribunais. Para exemplificar, no ano de 2009, referido Tribunal recebeu do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento um requerimento nesse sentido.

## 5 Considerações finais

Ao longo do tempo, diversas propostas foram registradas na Câmara dos Deputados, visando modificar dispositivos da Lei nº 8.666/93.

Sempre se abateram críticas sobre a antiga Lei de Licitações, sob o argumento de sua rigidez e de outorgar pouca liberdade gerencial ao administrador.

Contudo, para que a finalidade da norma fosse cumprida, necessário se fez operacionalizar a legislação com competência, não bastando a mera alteração de seu texto.

Observa-se que significantes mudanças ocorreram ao longo dos anos e novos institutos surgiram, tais como o pregão, como nova modalidade de licitação, bem como a regulamentação do sistema de registro de preços.

Referidas alterações demonstram a intenção do legislador contemporâneo em desburocratizar e simplificar os processos licitatórios, o que corresponde, também, ao anseio do governo, da doutrina e da jurisprudência. Nesse sentido, surgiu o pregão eletrônico como substituto legítimo das formas comuns de licitação.

Assim, como no Direito comparado, a tendência é assentar o governo ao alcance de todos e incrementar a participação do cidadão na gestão pública.

Em 2021, após calorosos debates, foi promulgada a nova Lei de Licitações, que manteve o pregão como modalidade de licitação, prevendo expressamente o registro de preço, que outrora estava regido por Decretos.

Constata-se, após pesquisa realizada perante os Tribunais Regionais Eleitorais brasileiros, que o pregão eletrônico é a modalidade preferencial e a mais usada para as aquisições de bens e serviços, pois com a utilização da internet há uma maior competitividade da disputa, com o incremento no número de participantes, tornando-se mais simples operacionalizar o recebimento de propostas de fornecedores de todo o Brasil, o que contribui para o alcance da proposta mais equitativa para o respectivo órgão da Justiça Eleitoral.

Atualmente, todos os Tribunais Regionais Eleitorais fazem o uso do sistema de registro de preços, notadamente por meio da licitação na modalidade pregão eletrônico, com substancial agilização das contratações.

No que se refere à economicidade a partir da utilização do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços, no âmbito da Justiça Eleitoral, verifica-se que não é possível delinear um parâmetro estanque quanto à economia obtida, uma vez que esta deve ser analisada com prudência em virtude do número de licitações que ocorrem no ano, se ocorrerem em ano eleitoral ou não e em razão dos objetos licitados.

Vale frisar que, de uma maneira geral, a maioria dos Tribunais Regionais Eleitorais experimentaram uma real economia a partir do uso do pregão eletrônico, em detrimento das modalidades de licitações comuns. Referido fator estimula a Justiça Eleitoral expandir a eficiência da gestão administrativa, o investimento na área da tecnologia da informação e o aprimoramento dos servidores.

Em definitivo, a “revolução” internet alcançou o sistema de compras e contratações públicas, hoje sendo uma grande realidade perante a Justiça Eleitoral, haja vista à democratização na participação dos fornecedores e o estímulo à competitividade.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitação: passo a passo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo economiza R\$ 35 milhões em compra centralizada de computadores de alto desempenho**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/outubro/>

governoeconomiza-r-35-milhoes-em-compra-centralizada-de-computadores-de-alto-desempenho. Acesso em 3 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pregão eletrônico responde por metade do valor das compras de bens e serviços comuns do governo federal**. 11 maio 2006. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=169](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=169). Acesso em: 1 nov. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 972 p.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

# A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DESCONTO DO TEMPO REFERENTE À SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

*Carlos Luanga Ribeiro Lima<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo demonstrar a alteração na sistemática da contagem do tempo de suspensão dos direitos políticos, considerando o período em que o cidadão cumpriu a pena de inelegibilidade. A partir dessa análise, foram destacados os impactos que a alteração legislativa introduzida pela Lei n. 14.230/2021 trouxe para o direito eleitoral e o posicionamento atual da jurisprudência pátria. A metodologia adotada foi baseada em uma pesquisa bibliográfica e documental, com análise das fontes legislativas e jurisprudenciais pertinentes. Os resultados indicaram que a mudança legislativa introduziu inovações substanciais, como a contagem retroativa do tempo de suspensão dos direitos políticos, o que pode levar a uma aplicação mais justa das penas. No entanto, essa mudança também gerou controvérsias e desafios interpretativos, especialmente quanto à constitucionalidade do art. 12, § 10, da Lei n. 8.429/92. As críticas se concentraram na possível violação dos princípios de proporcionalidade e segurança jurídica, além de criar incertezas sobre a distinção entre suspensão dos direitos políticos e inelegibilidade. Concluiu-se que o artigo em questão deve ser revisto, pois apresenta problemas de inconstitucionalidade ao conflitar com princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Lei de Inelegibilidade – período decorrente  
2. Pena de suspensão dos direitos políticos  
3. Detração  
4. Inovação

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (SP). Graduado em Direito pela Universidade de Cuiabá (1998). Especialista em: Direito Empresarial pela Universidade Federal de Mato Grosso (2006), Direito Constitucional Eleitoral pela Universidade de Brasília (2009) e Gestão de Projetos pela Faculdade Internacional Signorelli (2015). Analista Judiciário do TRE/MT. E-mail: carlos.luanga@gmail.com.

## 1 Introdução

A Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe profundas alterações na sistemática da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992), promovendo algumas modificações por meio desse instituto, tais como: extinção da modalidade culposa, exigência do dolo específico, atribuição de competência exclusiva ao Ministério Público para propor as ações respectivas, inclusão da prescrição retroativa intercorrente e forma de dosimetria das penas, notadamente a contagem retroativa do intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória, para efeitos de contagem do prazo de suspensão dos direitos políticos.

Essa última inovação, concernente ao tempo da suspensão dos direitos políticos, vem sofrendo duras críticas da doutrina, cujo assunto, além disso, é disciplinado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF). Disso advém a necessidade de discorrer sobre a presente temática, haja vista que inelegibilidade e suspensão de direitos políticos são institutos diferentes, com fundamentos e causas distintas, o que nos leva a afirmar que o art. 12, § 10, da Lei n. 8.429/92, incluído pela Lei n. 14.230/2021, é inconstitucional.

Ademais, a Lei n. 14.230/2021, diante das modificações estruturais destinadas a aprimorar a eficácia e a justiça na aplicação das sanções por improbidade administrativa e a reavaliar a proporcionalidade das penas, especialmente no que diz respeito à suspensão dos direitos políticos, cujo aspecto tem implicações diretas na vida política e social dos indivíduos condenados, fez com que a redefinição dos critérios para a contagem do tempo de suspensão dos direitos políticos buscasse se alinhar com os princípios de razoabilidade e justiça, evitando que a sanção se estenda de forma desproporcional ao delito cometido.

Assim, a questão-problema que orienta este estudo é: até que ponto a nova sistemática de contagem do tempo de suspensão dos direitos políticos, introduzida pela Lei n. 14.230/2021, atende aos princípios constitucionais de razoabilidade e proporcionalidade?

Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é analisar as implicações jurídicas da nova Lei de Improbidade Administrativa, com foco específico na detração do período de contagem da suspensão dos direitos políticos, avaliando a conformidade com os princípios constitucionais.

Para tanto, delineararam-se os seguintes objetivos específicos: examinar as alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 no contexto da improbidade administrativa; identificar as controvérsias e os desafios interpretativos decorrentes da nova sistemática de contagem do tempo de suspensão dos direitos políticos e verificar, com base na doutrina e jurisprudência, a constitucionalidade do art. 12, § 10, da Lei n. 8.429/92, à luz dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade.

A metodologia adotada envolveu uma pesquisa bibliográfica e documental, com análise crítica de fontes legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes. A pesquisa se baseou em uma revisão da legislação vigente, de artigos acadêmicos, de pareceres doutrinários e de decisões judiciais relevantes, tendo, como marco, a publicação da Lei n. 14.230/2021. Além disso, foram analisadas outras legislações e práticas internacionais, visando identificar possíveis impactos e desafios da nova sistemática.

Justifica-se a escolha da temática diante da relevância jurídica e social das mudanças promovidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa, que impactam diretamente a vida política e os direitos fundamentais dos cidadãos, buscando verificar as nuances legais e constitucionais envolvidas, que levem a uma compreensão mais aprofundada sobre as potencialidades e limitações da recente reforma legislativa.

## 2 Discussão

Convém inicialmente discorrer acerca dos institutos da inelegibilidade e dos direitos políticos. Inelegibilidade é um instituto do direito eleitoral, que visa garantir a moralidade e a probidade administrativa para o exercício de um cargo público. Assim, pode-se afirmar que é uma condição jurídica impeditiva para que candidatos possam ingressar no cargo político, podendo ser constitucional ou infraconstitucional, ou seja, estabelecida diretamente pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ou por leis, como a Lei Complementar n. 64/1990.

A Lei Complementar n. 64/1990, conhecida como Lei de Inelegibilidades, foi alterada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010), que estabeleceu novos critérios de inelegibilidade visando garantir a probidade administrativa e a

moralidade para o exercício do mandato. Especificamente o artigo 1º, inciso I, alínea e, dispõe que são inelegíveis para qualquer cargo os indivíduos condenados por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes nela especificados.

A decisão colegiada em segundo grau, portanto, é fundamental para a aplicação da inelegibilidade, pois, mesmo que a condenação ainda não tenha transitado em julgado, a existência de uma condenação por um colegiado (segunda instância) já é suficiente para gerar a inelegibilidade. Essa disposição visa acelerar o afastamento de candidatos que não atendem aos critérios de probidade e moralidade exigidos para a ocupação de cargos públicos.

A constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa foi confirmada pelo STF em 2012, por meio das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) n. 29 e n. 30, bem como na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4578. Nessas ações, o STF reafirmou que as disposições da Lei da Ficha Limpa, incluindo a inelegibilidade decorrente de condenações por órgãos colegiados, estão em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

No julgamento dessas ações, o STF destacou a importância de proteger a moralidade administrativa e a probidade para a ocupação de cargos eletivos, entendendo que a inelegibilidade baseada em decisões colegiadas não viola o princípio da presunção de inocência. Um dos argumentos utilizados pela Corte foi que a inelegibilidade não é uma pena, mas uma condição para a candidatura, voltada para assegurar que os ocupantes de cargos públicos possuam a idoneidade necessária.

Assim, a inelegibilidade é uma condição jurídica que impede o exercício do direito de ser eleito (sufrágio passivo). É uma medida preventiva que visa garantir que apenas candidatos que atendem aos critérios de moralidade e probidade possam concorrer a cargos públicos, preservando, assim, a integridade do processo eleitoral.

Sobre esse tema, José Jairo Gomes esclarece que a inelegibilidade representa uma limitação ao direito de ser eleito, resultante do não cumprimento de uma obrigação estabelecida pela Constituição ou pela lei. Nesse entendimento, a inelegibilidade atua como uma salvaguarda dos princípios de moralidade e ética na administração pública, impedindo que indivíduos que tenham cometido infrações ou crimes possam participar de processos eleitorais e, conseqüentemente,

ocupar cargos públicos. A restrição ao sufrágio passivo, que é o direito de ser votado, assegura que apenas candidatos que estejam em conformidade com as exigências legais e constitucionais possam concorrer, promovendo, assim, a integridade e a confiança no sistema democrático (Gomes, 2020).

Acerca da importância da inelegibilidade, Gomes (2020) também destaca que ela não apenas assegura a moralidade administrativa, mas também atua como um mecanismo de proteção da ordem democrática. A inelegibilidade impede que indivíduos que desrespeitaram normas legais possam ocupar cargos de poder, o que é fundamental para manter a confiança da população nas instituições políticas.

Além disso, ao restringir o sufrágio passivo de pessoas condenadas, a inelegibilidade contribui para um ambiente eleitoral mais justo e transparente, evitando que a corrupção e outros atos ilícitos comprometam o funcionamento do sistema democrático (Gomes, 2020). Esse entendimento reflete uma visão ampla da inelegibilidade como uma ferramenta essencial para a preservação da ética e da probidade na administração pública, garantindo que os representantes eleitos estejam em conformidade com os valores e princípios constitucionais.

Destaca-se, ainda, a diferenciação teórica entre a suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade sustentada por vários juristas renomados e pela interpretação constitucional. Segundo José Afonso da Silva, a suspensão dos direitos políticos abrange tanto os direitos políticos ativos quanto os passivos, ou seja, impede o indivíduo de votar (sufrágio ativo) e de ser votado (sufrágio passivo). Essa sanção é aplicada em situações mais graves, como nos casos de condenação por improbidade administrativa ou crimes graves, afetando diretamente a participação política completa do cidadão (Silva, 2020).

Por outro lado, a inelegibilidade é tratada como uma restrição mais específica, voltada exclusivamente ao sufrágio passivo, impedindo apenas a candidatura ou ocupação de cargos eletivos. Gomes (2020) esclarece que a inelegibilidade visa preservar a moralidade e a probidade administrativa, sendo uma medida preventiva que não afeta o direito de voto do cidadão, mas restringe sua capacidade de se candidatar, garantindo, assim, a integridade dos processos eleitorais. Essas distinções são fundamentais para assegurar um equilíbrio entre a proteção dos valores democráticos e

a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

No que se refere aos direitos políticos, estes dizem respeito às prerrogativas que os cidadãos possuem para estarem aptos à participação na política ou em cargos públicos. Nesse sentido, pode-se citar o direito de votar e de ser votado em eleições, referendos ou plebiscitos. De acordo com Silva (2020), os direitos políticos são a base da participação popular na administração do Estado, garantindo a soberania popular pelo exercício do voto.

Esses direitos são fundamentais para a legitimação do poder político e para a efetivação da democracia, na medida em que permitem ao cidadão não apenas escolher seus representantes, mas também ser escolhido para funções públicas. Essa dupla capacidade — votar e ser votado — é, segundo o autor, essencial para a promoção da inclusão e da representação política, assegurando que todos os segmentos da sociedade possam influenciar e participar ativamente dos processos decisórios do governo (Silva, 2020).

Assim, a inelegibilidade e os direitos políticos estão ligados umbilicalmente, uma vez que ambos expressam as expectativas da sociedade sobre seus líderes políticos e a integridade dos processos democráticos. Por um lado, a inelegibilidade restringe os direitos políticos, enquanto a garantia dos direitos políticos busca a promoção da inclusão dos indivíduos na administração pública. Nesse sentido, Silva (2020) leciona que os direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular, cujo núcleo fundamental consubstancia-se no direito de votar e ser votado.

Os direitos políticos são adquiridos com a titularidade de eleitor, momento em que a pessoa se torna cidadã e adquire, em sua plenitude, a capacidade eleitoral ativa e passiva (Silva, 2020). Nesse sentido, a CF/1988 assegura, no seu art. 15, a plenitude dos direitos políticos e elenca as hipóteses excepcionabilíssimas de perda ou suspensão, a saber:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Por sua vez, o § 4º, do art. 37, da CF/1988, ao discorrer sobre a improbidade administrativa, assim dispõe:

Art. 37. [...]

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Com base na leitura desses dispositivos sobre direitos políticos, que possui assento constitucional, extrai-se que a privação dos direitos políticos é a sanção mais grave do agente condenado por improbidade administrativa, haja vista que recai sobre a vida política do agente público, qual seja, votar e ser votado.

Há que se destacar, nos termos da nova Lei de Improbidade Administrativa, que a grave sanção de suspensão dos direitos políticos incide apenas na condenação por improbidade, com fundamento no art. 9º (enriquecimento ilícito) e no art. 10 (prejuízo ao erário). Todavia, para efeitos de contagem do prazo de suspensão dos direitos políticos, conforme preleciona o art. 12, § 10 desse dispositivo, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.

No entanto, a interpretação extensiva no direito sancionatório é vedada para prejudicar o réu, conforme o princípio da legalidade estrita. Segundo Zaffaroni e Pierangeli (2020, p. 45), “o princípio da legalidade estrita implica que as normas penais não podem ser interpretadas de forma extensiva em prejuízo do réu, devendo qualquer dúvida ou lacuna ser resolvida em favor do acusado”. Assim, a aplicação retroativa de uma sanção antes do trânsito em julgado, conforme mencionado no art. 12, § 10, pode ser vista como uma violação desse princípio.

Sobre a temática, ao conferir medida cautelar suspendendo o § 10 do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, o ministro Alexandre de Moraes reintroduziu, por meio da ADI n. 7042, ainda que provisoriamente, uma lacuna de previsibilidade quanto aos prazos para o cumprimento da sanção de suspensão dos direitos políticos, pendente de decisão colegiada condenatória.

A concessão da liminar se fundamentou primordialmente na necessária distinção entre a suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade, conforme estabelecido na Lei Complementar n. 64/1990. Ambos os institutos restringem a capacidade eleitoral passiva, isto é, o direito de ser votado, sendo este o foco das preocupações do legislador ao estabelecer a norma de detração por meio da Lei Federal n. 14.230/2021.

O ministro Alexandre de Moraes argumentou que essa norma criou uma insegurança jurídica ao permitir a contagem retroativa do prazo de suspensão dos direitos políticos, o que pode levar a interpretações divergentes e prejudicar a aplicação uniforme da lei. Ele sustentou que a CF/1988 determina que a inelegibilidade só pode ser estabelecida por meio de lei complementar, e não por uma lei ordinária como a Lei n. 14.230/2021. Além disso, destacou que a norma poderia ser vista como uma espécie de detração penal, confundindo institutos distintos.

A crítica a esse argumento baseia-se no entendimento de que não existe “inelegibilidade provisória” no sistema judicial brasileiro. A inelegibilidade é um instituto que visa garantir a moralidade administrativa e deve ser aplicada de acordo com critérios claros e previamente estabelecidos, conforme a Lei Complementar n. 64/1990. A introdução de um mecanismo de contagem retroativa do prazo de suspensão dos direitos políticos antes do trânsito em julgado pode ser interpretada como uma forma de penalização antecipada, o que contraria os princípios do devido processo legal e da presunção de inocência.

Diante disso, é fundamental destacar a conformidade constitucional da disposição normativa que satisfaz de maneira integral o mandamento do § 9º, do art. 14, da CF/1988, que determina a definição de prazos para a cessação da suspensão dos direitos políticos, conforme exemplifica o art. 15 dessa norma. Essa exigência é um reflexo alínea b do inciso XLVII do art. 5º da Constituição, que proíbe a imposição de penalidades por tempo indeterminado (Brasil, 1988).

Outro elemento importante a ser considerado refere-se à Súmula do Tribunal Superior Eleitoral n. 61, aprovada em 2016, que assim estabelece: “o prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea e, da Lei Complementar n. 64/1990 projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa. Isso significa que a inelegibilidade se estende por oito anos após o término do cumprimento de qualquer pena imposta, assegurando que indivíduos condenados não possam se candidatar durante esse período, independentemente do tipo de pena.

Assim, a partir do momento em que o Tribunal emite o primeiro veredicto condenatório em colegiado, inicia-se a contagem para o cumprimento da pena imposta na decisão final, pois é nesse ponto que se estabelece a restrição à capacidade eleitoral passiva (Mendes; Coelh e Branco, 2019), cujo entendimento está alinhado com os princípios constitucionais de segurança jurídica e eficiência processual, conforme discutido por Mendes, Coelho e Branco (2019), que afirmam a importância de garantir que as decisões judiciais sejam executadas de maneira clara e previsível, evitando prolongamentos desnecessários e inseguranças jurídicas.

Nesse sentido, a contagem do prazo, a partir da decisão colegiada, assegura que a sanção seja proporcional ao tempo efetivamente necessário para a realização do julgamento, respeitando os direitos fundamentais dos envolvidos.

Ferraz Junior (2012) argumenta que a proporcionalidade na aplicação das penas jurídicas é um princípio fundamental que deve ser rigorosamente observado para evitar excessos e injustiças. Ele enfatiza que as sanções devem ser proporcionais à gravidade do ato cometido e adequadas ao objetivo de prevenir futuras infrações.

No contexto da Lei de Improbidade Administrativa, isso significa que a contagem retroativa do prazo de suspensão dos direitos políticos deve ser aplicada de maneira que reflita a real extensão do dano causado e o grau de culpa do agente. O autor também alerta que a ausência de uma aplicação proporcional pode levar a situações e que a pena se torna excessivamente punitiva, comprometendo a reabilitação e a reintegração do indivíduo na vida política (Brasil; 2021).

Além disso, Ferraz Junior (2012) aponta que a detração do período de suspensão dos direitos políticos, embora tenha o objetivo de evitar penas desproporcionais, não resolve completamente os

problemas processuais existentes. Ele destaca que a complexidade do sistema judicial brasileiro, com suas múltiplas instâncias de recurso, pode prolongar significativamente o tempo de resolução dos casos, resultando em uma sanção efetiva, que excede o tempo originalmente previsto.

Isso sublinha a necessidade de uma reforma mais ampla, que aborde não apenas a proporcionalidade das penas, mas também a eficiência e celeridade dos processos judiciais. A análise de Ferraz Junior (2012) sugere que, para alcançar uma justiça verdadeiramente equitativa, é essencial considerar tanto a proporcionalidade das sanções quanto a dinâmica processual, que pode influenciar a duração e o impacto dessas sanções.

Vale ressaltar que essa norma de detração corrige somente parcialmente algumas das discrepâncias processuais, pois ainda podem surgir situações de atos de improbidade que não resultem simultaneamente em dano ao erário e enriquecimento ilícito, o que não levaria à adição da inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa. Nesse sentido, a análise crítica da aplicação da Lei n. 14.230/2011 destaca a necessidade de uma interpretação cuidadosa para evitar a imposição de sanções excessivas ou inadequadas, conforme discutido por Ferraz Junior (2012), que enfatiza a importância da proporcionalidade na aplicação das penas jurídicas.

Além disso, dependendo da duração do julgamento dos recursos especial e extraordinário, o período pode exceder o prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos originalmente imposta (Ferraz Júnior, 2012). Essa possibilidade ressalta a complexidade do sistema judicial brasileiro e os desafios que podem surgir na tentativa de harmonizar a celeridade processual com a garantia de um julgamento justo e completo.

Conforme estabelecido explicitamente no §10 do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, a norma de detração da suspensão dos direitos políticos deve ser efetivada após a decisão se tornar definitiva, ou seja, na etapa de execução da sentença, levando em consideração um cálculo retroativo que abrange o intervalo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado (Silva, 2020).

Nos casos em que não há decisão colegiada, para que um candidato possa se candidatar, é necessário obter uma decisão liminar da justiça comum ou da justiça eleitoral. Essas decisões provisórias visam assegurar que candidatos ainda não condenados em definitivo possam participar das eleições, respeitando o princípio da presunção de inocência.

Dessa forma, verifica-se que o §10 do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, busca se alinhar com os princípios de proporcionalidade e justiça, conforme discutido por Silva (2020), que enfatiza a necessidade de garantir que as penas sejam aplicadas de maneira justa e equilibrada, evitando penalidades que se estendam além do necessário. A aplicação retroativa do prazo de suspensão dos direitos políticos, conforme preconizado por Silva (2020), visa assegurar que a sanção não seja desproporcional ao delito cometido, promovendo um equilíbrio entre a punição e a reabilitação do indivíduo na esfera política.

Assim, apesar das complexidades envolvidas, o §10 do art. 12 da mencionada lei é justo e razoável para o sistema de penas no direito eleitoral brasileiro. Essa norma, ao permitir a contagem retroativa do prazo de suspensão dos direitos políticos desde a decisão colegiada até o trânsito em julgado, alinha-se aos princípios de proporcionalidade e justiça, evitando que penas se estendam além do necessário.

Dessa forma, assegura-se que as sanções sejam aplicadas de forma equilibrada e que a integridade dos processos eleitorais seja preservada, garantindo que apenas candidatos com idoneidade moral possam participar das eleições, em consonância com os valores e objetivos constitucionais de proteção da moralidade administrativa e da probidade.

Esse entendimento também está em consonância com os objetivos deste estudo, que visam analisar a conformidade da nova legislação com os princípios constitucionais, identificar as controvérsias e os desafios interpretativos e propor recomendações para uma aplicação justa e eficaz da lei. A análise dos efeitos práticos da detração retroativa destaca tanto as potencialidades quanto as limitações da reforma legislativa, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada da aplicação das sanções por improbidade administrativa e de seu impacto nos direitos políticos.

### **3 Conclusão**

Em conclusão, a nova Lei de Improbidade Administrativa promove alterações significativas no tratamento das sanções aplicadas nos casos de improbidade, em particular, na questão da inelegibilidade e na suspensão dos direitos políticos. A inclusão da

regra que permite o desconto do tempo transcorrido entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado, quando da aplicação da pena de suspensão dos direitos políticos, reflete um esforço legislativo para alinhar as sanções da improbidade às exigências de proporcionalidade e razoabilidade, cujos elementos são essenciais no Estado de Direito. Essa mudança visa assegurar que a restrição aos direitos políticos não se prolongue injustamente além do necessário para atender aos objetivos da punição.

Esse ajuste também impacta diretamente na capacidade eleitoral passiva do indivíduo, essencialmente no que tange à sua elegibilidade. Ao considerar o tempo de inelegibilidade já cumprido desde a decisão condenatória colegiada, a lei busca evitar duplicidades na restrição dos direitos políticos e eleitorais, trazendo maior segurança jurídica e clareza ao processo eleitoral. A medida é uma resposta a um contexto anterior de incertezas e interpretações divergentes quanto ao início da contagem dos prazos de inelegibilidade, o que muitas vezes resultava em penalidades desproporcionais, afetando a esfera política e pessoal dos envolvidos.

A análise realizada neste estudo evidenciou que a aplicação da norma de detração, conforme preconizada pelo §10 do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, encontra-se alinhada com os princípios constitucionais de proporcionalidade e razoabilidade. Essa abordagem não apenas promove uma aplicação mais justa das sanções, mas também reforça a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. A avaliação dos aspectos processuais e das implicações práticas dessa norma revelou que, embora tenha o potencial de corrigir algumas das discrepâncias processuais, ainda existem desafios que precisam ser abordados para garantir a eficiência e a equidade na aplicação das sanções.

Ademais, os objetivos deste estudo foram plenamente alcançados. A análise das alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 permitiu identificar as principais controvérsias e os desafios interpretativos relacionados à nova sistemática de contagem do tempo de suspensão dos direitos políticos. A avaliação da conformidade dessas alterações com os princípios constitucionais confirmou que, apesar das inovações significativas, a aplicação prática da norma ainda demanda uma interpretação cuidadosa e, possivelmente, ajustes futuros para assegurar a justiça e a eficiência administrativas.

Por fim, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa com essas disposições reforça o compromisso com a justiça e

a eficiência administrativa, ao mesmo tempo que resguarda os princípios democráticos de participação política. Ainda que futuras interpretações judiciais possam refinar a aplicação prática dessas normas, o legislador demonstra uma clara intenção de equilibrar rigor na punição da improbidade com a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, ainda que a nova legislação não apenas reformule critérios técnicos de aplicação das sanções, ela também promove um fortalecimento das instituições democráticas ao mitigar efeitos colaterais desproporcionais das penalidades previamente estabelecidas.

A resposta encontrada neste estudo sublinha a importância de um contínuo monitoramento e análise crítica das reformas legislativas para garantir que as sanções impostas por improbidade administrativa sejam justas, proporcionais e eficazes. Mediante essa abordagem, é possível promover um ambiente político mais ético e transparente, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições democráticas e na administração pública.

Do ponto de vista acadêmico e jurídico, este estudo contribuiu significativamente para o entendimento das complexidades envolvidas na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e a necessidade de um equilíbrio entre a eficácia das sanções e a garantia dos direitos fundamentais, reforçando a importância de uma administração pública ética e responsável.

## REFERÊNCIAS

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.



# DA RESTRIÇÃO À REDENÇÃO: A TRAJETÓRIA FEMININA NO PROCESSO ELEITORAL

*Fernando Vinicius Souza Rodrigues<sup>1</sup>*

## RESUMO

A história das mulheres na política é marcada pela constante luta contra discriminação, violência e exclusão. Desde a conquista do voto em 1932 (e sua constitucionalização em 1934) até sua atual sub-representação, as mulheres enfrentaram enormes desafios para exercer plenamente seus direitos políticos. Este artigo explora os processos históricos da participação feminina na política e nos processos eleitorais, destacando como a estrutura machista as afastou desses espaços, criando um cenário de hostilidade e resistência. Entretanto, também serão abordados os avanços conquistados nesse processo, resultado da luta persistente de mulheres por direitos e representatividade. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) surge como importante agente ativo na promoção de um ambiente político mais igualitário e representativo, implementando medidas não apenas para aproximar, mas também viabilizar e assegurar a presença feminina nesses espaços. Serão analisados neste artigo os avanços e desafios que cercam a participação feminina na política, tal qual a participação do TSE nesse processo.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Espaços de poder  
2. Conquista feminina  
3. Mulheres na política  
4. Democracia

---

<sup>1</sup> 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). Servidor Efetivo Federal no Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT).

## 1 Introdução

Ao longo da história, a trajetória das mulheres foi marcada por desafios, barreiras e resistências que abrangem diversos âmbitos da sociedade, incluindo o acesso à educação, presença no mercado de trabalho e até mesmo a conquista e exercício de seus direitos civis. Esta realidade torna-se ainda mais evidente ao analisar especificamente a esfera política, um espaço historicamente negado à população feminina, que, por meio de ferramentas institucionais ou não, foi excluída dos processos de decisão e condução dos negócios públicos. No Brasil, existe um reconhecido atraso em relação às políticas voltadas aos direitos das mulheres, o que interferiu e interfere diretamente na participação dessa população no espaço político, levando a uma realidade de sub-representação.

A conquista do direito ao voto foi um importante marco na luta feminina por igualdade política e social, sendo efetivado apenas em 24 de fevereiro de 1932 por meio do primeiro Código Eleitoral do Brasil, promulgado pelo-presidente Getúlio Vargas. Dois anos depois, o direito foi assentado com estatura constitucional com a segunda Carta Magna da República, garantindo voto obrigatório a todas as mulheres adultas que exerciam atividade remunerada. É necessário destacar que essa conquista foi resultado de um longo processo de reivindicações e luta de mulheres que, fortemente influenciadas pelo crescimento dos movimentos feministas internacionais, começaram a se mobilizar desde o final do século XIX, chegando ao seu auge na década de 1920 com organizações como a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que impulsionaram e expandiram o movimento sufragista no Brasil. Como afirma Hahner (2004), essas mulheres enfrentaram uma sociedade fortemente patriarcal, na qual a ideia de mulheres participando da vida pública era amplamente rejeitada, evidenciando o profundo preconceito e resistência que marcaram esse período histórico.

De acordo com Ribeiro e Sobral (2022), a simples reivindicação e questionamentos sobre presença feminina nas decisões políticas foi alvo de ampla resistência por parte dos homens, que dominavam e controlavam esses espaços. As sufragistas foram vítimas de diversas campanhas difamatórias, sendo ridicularizadas e constrangidas por meio da imprensa e em círculos sociais. Tal hostilidade se deu devido à estrutura patriarcal arraigada na sociedade, de forma que as mulheres eram vistas como cidadãs de segunda classe, com capacidades

intelectuais inferiores e potencialidade limitada à função doméstica. Além disso, havia um medo generalizado de mulheres se inserindo na vida pública e de como isso afetaria o conceito tradicional de família, ameaçando o papel do homem e até mesmo seus postos de trabalho.

Contudo, é errôneo concluir que essa rejeição se findou com a conquista do voto feminino. Diferente disso, as mulheres continuaram a ser excluídas e afastadas dos espaços de poder, representando uma parcela mínima nos cargos políticos e sendo constantes vítimas de violência política de gênero, uma ferramenta eficaz do patriarcado para silenciar vozes femininas no debate público. Apesar disso, por bem da evolução da democracia, a presença de mulheres não foi completamente extirpada da política, resultado de resistência e luta por representação que, apesar dos passos lentos, levou a importantes avanços ao longo dos anos. Em 1934, Carlota Pereira de Queirós foi eleita a primeira deputada federal, e mais de quarenta anos depois, em 1979, Eunice Michiles tornou-se a primeira senadora. A redemocratização no Brasil também representou um avanço na representação feminina, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em 1985 e a inserção de cláusulas específicas sobre igualdade de gênero na Constituição de 1988 (Brasil, 2020). Apesar disso, a própria Assembleia Constituinte expôs a profunda sub-representação feminina: dos 559 deputados constituintes, apenas 26 eram mulheres, representando apenas 5% do total, embora fossem a maioria da população brasileira. Conforme aponta Carvalho (2021), a redemocratização foi um momento crucial para a institucionalização das lutas feministas, mas ainda insuficiente para superar as barreiras estruturais que limitam a participação política das mulheres.

A primeira política de cotas a fim de equilibrar a disparidade histórica de gênero política foi implementada pela Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo a exigência de que cada partido preenchesse no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas com pessoas de cada sexo. Dessa forma, a medida assegurou uma participação mínima de mulheres no pleito eleitoral, ação de extrema importância para a inclusão direta e representatividade de mulheres nos espaços de poder. É importante compreender que o percentual mínimo de 30% será calculado sobre o número de candidaturas efetivamente registradas, e não sobre o total que a lei indica ser possível. Portanto, se o partido lançar menos candidatos do que o

permitido legalmente e alegar que, por isso, não alcançou o mínimo exigido em lei, pretendendo completar com o gênero majoritário, o processo será devolvido para que o partido ajuste os percentuais legais, sob pena de indeferimento do DRAP (art. 17, § 6º, da Res. TSE n. 23.609/2019, incluído pela Res. TSE n. 23.675/2021). Segundo Castro (2024), “a obrigatoriedade do percentual mínimo frente à dificuldade dos partidos em conseguir candidaturas femininas levou ao fenômeno das candidaturas fictas”, pelo qual os dirigentes partidários incluem na lista alguns nomes apenas para preencher a exigência legal. No exame da documentação para registro, percebe-se ausência da autorização da “candidata” e até mesmo autorização com assinatura falsa, revelando – num e noutro caso – a prática do crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350, do CE), pois afirma-se à Justiça Eleitoral uma candidatura que efetivamente não existe.”

Acontece que, frequentemente, o cálculo resulta em fração. Nesse caso, a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 já dispõe sobre a solução aplicável: quando o cálculo do percentual mínimo resultar em fração, qualquer que seja seu valor, sempre se arredonda para cima. Inversamente, quando ocorre o cálculo do percentual máximo (70%), este é invariavelmente arredondado para baixo, para não esvaziar a norma que assegura a participação mínima legal de gênero. Essa medida visa garantir que a sub-representação de gênero não seja perpetuada pela interpretação matemática dos percentuais, assegurando uma presença mínima mais robusta de mulheres nas candidaturas.

A partir dos anos 2000, os debates sobre a presença feminina na política intensificaram-se, impulsionando um aumento gradual na sua representação e culminando na eleição da primeira mulher presidente. Contudo, a sub-representação e a resistência persistiram de forma expressiva. Havia déficits de ferramentas que impulsionassem essa presença além da ausência de garantias de que a participação feminina fosse exercida plenamente. Ao longo do século, o TSE aumentou sua atenção para esse campo, resultando em novas regulamentações no que se refere à representação feminina na política. Em 2021, um marco histórico foi alcançado nesse movimento. A violência e o embaraço contra candidatas e detentoras de mandato foram finalmente reconhecidos como crimes no Código Eleitoral - Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - com penas severas de reclusão de 1 a 4 anos e multa. Esta legislação representou um passo decisivo na garantia da dignidade, honra e segurança das

mulheres, estabelecendo uma proteção jurídica robusta contra atos de discriminação e violência de gênero. Como comenta Santos e Santos (2021), a inclusão da violência política de gênero no Código Eleitoral não apenas protege as mulheres, mas também fortalece a democracia, ao garantir que todas as vozes possam ser ouvidas e respeitadas.

Todo o percurso das mulheres no processo eleitoral brasileiro é uma história de luta contínua contra a discriminação e pelo reconhecimento de seus direitos. Desde a primeira conquista legal do direito ao voto em 1932 até a recente tipificação da violência política de gênero e a implementação de cotas e incentivos, houve avanços significativos. No entanto, a persistência do patriarcado e do machismo estrutural ainda impõe consideráveis barreiras à plena participação feminina na política. A legislação vigente, em especial a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995), que prevê a destinação de recursos partidários e a promoção da representatividade, juntamente com a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), representam passos importantes. Contudo, ainda é necessário um esforço contínuo para alcançar a igualdade de gênero na política brasileira.

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar candidatas ou detentoras de mandato, utilizando menosprezo ou discriminação, sofre reclusão e multa.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

I – gestante;

II – maior de 60 (sessenta) anos;

III – com deficiência.

A tipificação desses crimes no Código Eleitoral é significativa porque reconhece formalmente a violência política de gênero, refletindo um compromisso institucional com a equidade de gênero nas esferas de poder. Essa medida não apenas pune os infratores, mas também serve como um importante instrumento de dissuasão contra práticas discriminatórias.

No mesmo ano, a legislação foi aprimorada para combater propagandas políticas criminosas que depreciem ou discriminem mulheres em razão de seu sexo, cor, raça ou etnia. Isso está previsto no artigo 243 do Código Eleitoral, que veda qualquer forma de propaganda que deprecie a condição feminina ou estimule a discriminação.

Art. 243. É vedada a propaganda política:

X – que depreciem a condição de mulher ou estimule a discriminação.

A inclusão desse dispositivo é crucial para assegurar que a campanha eleitoral ocorra em um ambiente de respeito e igualdade, livre de discursos de ódio e preconceito. Ao proibir tais práticas, a lei busca criar um cenário eleitoral mais inclusivo e representativo.

Em 2019, a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1990) políticos foi fortalecida, exigindo que os estatutos incluam normas rigorosas para a prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher. Além disso, pelo menos 5% dos recursos do fundo partidário devem ser destinados a programas que promovam a participação política das mulheres, conforme o artigo 44 da referida lei.

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V – Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Essa destinação de recursos é fundamental para financiar iniciativas que incentivem a participação feminina, oferecendo apoio logístico e financeiro às candidaturas de mulheres, e contribuindo para a construção de um ambiente político mais equitativo.

O fortalecimento da presença feminina na política é assegurado, entre outras medidas, pela propaganda partidária gratuita. Exibida entre 19h30 e 22h, essa propaganda destina, no mínimo, 30% do tempo à promoção e difusão da participação política das mulheres, além disso, a Lei n. 9.096/1995 determina em seu art. 50-B que os partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral devem

divulgar propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, por meio exclusivo de inserções, para, entre outros objetivos, “promover e difundir a participação política das mulheres, dos jovens e dos negros”.

Ao reservar uma parte significativa do tempo de propaganda para promover a participação feminina, a referida lei busca aumentar a visibilidade das candidaturas de mulheres, contribuindo para a normalização de sua presença nos espaços políticos e incentivando outras mulheres a se envolverem na política.

A Emenda Constitucional n. 111/2021 incentiva ainda mais essa inclusão ao contabilizar em dobro os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros, multiplicando sua voz e sua presença dentro das esferas de poder.

Art. 2º Os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros serão contados em dobro para fins de distribuição de recursos do Fundo Partidário e do FEFC.

Esta emenda representa um incentivo poderoso para que partidos políticos invistam em candidaturas femininas e negras, reconhecendo e valorizando a diversidade como um elemento fundamental para a democracia.

Apesar dessas medidas, a representatividade feminina no espaço político ainda tem se mostrado bastante desproporcional, sobretudo ao compararmos com sua presença no eleitorado brasileiro. Segundo o TSE “em 2024, a conquista feminina do direito ao voto completou 92 anos. As mulheres correspondem a 53% do eleitorado nacional. São as eleitoras que mais comparecem às urnas. Nas Eleições Gerais de 2022, a taxa de participação do eleitorado feminino chegou a 80%, enquanto a dos homens ficou em 78%”. A diferença é ainda mais significativa ao considerar a proporção de mulheres e homens que atuaram como mesários nas últimas eleições: 68% dos trabalhadores eram mulheres (Brasil, 2024).

Dessa forma, a lacuna de representatividade em cargos eletivos segue a contramão a participação da população feminina nos processos eleitorais.

A resistência a presença feminina na política é um problema persistente e com raízes históricas, sendo resultado direto de uma organização social machista e sua visão limitante acerca do papel da mulher dentro da sociedade. As estruturas de poder frequentemente

reproduzem e reforçam estereótipos de gênero, associando a liderança e firmeza aos homens enquanto as mulheres são relegadas a posições de submissão e passividade, características incompatíveis com a arena de debates políticos e tomada de decisão. Toda essa construção reafirma a ideia do espaço político como ambiente hostil e inadequado para mulheres, dando prosseguimento a uma exclusão sistemática que por décadas as confina à margem da esfera pública, gerando assim isolamento e desinteresse. A falta de representatividade feminina perpetua um ciclo de afastamento, pois a ausência de suas representantes em posições de poder dificulta a percepção de que a política é uma esfera acessível e relevante para todas as mulheres.

Embora tenhamos presenciado avanços significativos na legislação que busca garantir a igualdade de gênero na política, é necessário reconhecer que a regulamentação, por si só, não é suficiente para transformar algo tão estrutural e arraigado. A representação feminina em cargos eletivos e de liderança ainda é escassa, o que prova de forma contundente que, embora as leis sejam necessárias e parte indispensável desse processo, sua promulgação não basta para superar a lógica patriarcal que sustenta esse sistema de exclusão e silenciamento. É necessário um esforço coletivo para dismantelar as barreiras, desde as mais sutis e invisíveis até aquelas manifestadas por meio de violência explícita, que impedem diretamente a participação plena e ativa das mulheres na vida política. Dessa forma, torna-se essencial um trabalho de conscientização para que, além das leis, haja um entendimento por parte da população e dos agentes públicos de que um espaço democrático é também construído por meio da representatividade. Só se pode vislumbrar um futuro verdadeiramente justo e igualitário com a eliminação das limitações históricas que impedem a voz feminina de ser ouvida em todos os âmbitos da sociedade.

## **2 A resposta do Tribunal Superior Eleitoral à fraude na cota de gênero**

Apesar de a legislação eleitoral ter previsto desde 1996 a necessidade de equilíbrio de gênero nas candidaturas para cargos políticos, apenas em 2019 essa regra se tornou de aplicação obrigatória em diversos níveis legislativos. Esse marco, embora positivo em sua

essência, acabou por fomentar a prática nociva da fraude na cota de gênero, levando candidatos e partidos a elaborarem diversas artimanhas para contornar a normativa e dificultar a identificação da fraude. Diante dessa problemática, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) intensificou sua atuação, estabelecendo critérios objetivos para a caracterização da fraude, especialmente no que tange às candidaturas laranjas.

Assim, a Jurisprudência do TSE que foi se consolidando a partir, principalmente, do julgamento do *leading case* relativo a esta matéria - REspEl n. 193-92/PI, Rel. Min. Jorge Mussi, o entendimento que a caracterização da fraude na cota de gênero, com a consequente aplicação de sanções legais, demanda a presença cumulativa de três critérios objetivos: a obtenção de votação inexpressiva ou nula pela candidata; a prestação de contas de campanha com valores idênticos e a efetiva ausência de atividades de campanha em benefício próprio ou até mesmo realização de campanha para outros candidatos, o que evidencia a ausência de real intenção de disputar o pleito. Esses elementos são suficientes para evidenciar o propósito de burlar a norma que estabelece a cota de gênero, resultando em uma pena extremamente grave: a cassação do diploma de todas as candidaturas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, e a pena de Inelegibilidade para todos aqueles que concorreram de forma dolosa para o ato.

Se consolidou, também duas ações válidas como o meio a se perquirir o ilícito, conforme Gomes (2024) “Assentou-se, porém, o entendimento de que o reconhecimento da fraude de gênero pode ocorrer em sede de ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), porque o “conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal) é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. [...]” (TSE – REspe n. 149/PI). Também a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) é admitida, consoante revelam os seguintes julgados: STF – ADI n. 6.338/DF – Pleno – Rel. Min. Rosa Weber – j. 3-4-2023 (a contrario sensu); TSE – AREspe n. 0601196-36/RJ – j. 16-2-2023; TSE – REspe n. 19392/PI – DJe 4-10-2019; TSE – REspe n. 24.342/PI – DJe, t. 196, 11-10-2016, p. 65-66.”

Nesse contexto, é importante destacar a decisão do TSE, proferida em 5 de dezembro de 2023, na REspE n. 060000183. Nessa decisão, o Tribunal, demonstrando atenção à problemática da fraude na cota de gênero, firmou o entendimento de que a constatação de fraude em mais de 50% dos votos válidos em pleitos proporcionais justifica a aplicação do § 3º do artigo 224 do Código Eleitoral. Em outras palavras, se a Justiça Eleitoral identificar a nulidade de mais da metade dos votos por fraude na cota de gênero em eleições proporcionais, deverá ser aplicada a mesma regra prevista para as eleições majoritárias, culminando na renovação integral das cadeiras em disputa. Vale salientar que, nos pleitos majoritários, o artigo 224 do Código Eleitoral já prevê a realização de novas eleições quando houver o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito, após o trânsito em julgado da decisão, independentemente do número de votos anulados. A extensão dessa regra, aplicável aos pleitos majoritários, para as eleições proporcionais, demonstra o compromisso da Justiça Eleitoral em coibir a fraude eleitoral em todas as suas formas e garantir a legitimidade das eleições, somente em 2023, o Tribunal julgou 216 processos sobre o assunto (Brasil, 2023)

As ações compreendiam, principalmente, o ato de fraude a partir do registro de candidatas femininas fictícias, com o objetivo de preencher enganosamente a cota. No ano passado, somente em sessões presenciais, a Corte identificou e reconheceu ao menos 60 ocorrências de fraude à cota de gênero nas Eleições Municipais de 2020 em disputas ao cargo de vereador (Brasil, 2023). O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem desempenhado um papel essencial na promoção da participação feminina. Por meio de resoluções que garantem a alocação justa e equitativa de recursos para campanhas femininas, o TSE solidifica a presença das mulheres na política brasileira. A Resolução TSE n. 23.607/2019 reforça que pelo menos 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) devem ser destinados a candidaturas femininas, uma determinação confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, a referida resolução exige que esses recursos sejam empregados exclusivamente para promover a participação política das mulheres, garantindo que suas vozes sejam fortes e de alcance nacional.

Em 2024, o TSE editou a Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre os ilícitos eleitorais, e positivou a fraude à cota de gênero em seu artigo 8º e demais incisos.

Arte. 8º A fraude lesiva ao processo eleitoral abrange atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação, assim como simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidatura ou candidato e que pode comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos.

§ 1º Configurar fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinada a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes.

§ 2º A obtenção de votação zerada ou irrisória de candidaturas, a prestação de contas com entrega financeira simultânea e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio são suficientes para evidenciar o propósito de roubo o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, conclusão não afastado pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição.

§ 3º Configura a fraude à cota de gênero a negligência do partido político ou da federação na apresentação e no pedido de registro de candidaturas femininas, revelada por fatores como a inviabilidade jurídica da patente da candidatura, a inércia em sanar pendência documental, a revelação e a ausência de substituição de candidatura indeferida.

§ 4º Para a caracterização da fraude à cota de gênero, basta o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo (*consilium fraudis*), consistente na intenção de fraudar a lei.

§ 5º A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidaturas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação

que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências disposições no caput do art. 224 do Código Eleitoral.

E, por fim, e não menos importante, o TSE, após um longo período sem editar novas súmulas, publicou a Súmula do TSE n. 73, que detalhou e esclareceu melhor a sistemática da fraude na cota de gênero, dispondo:

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

Embora esses números representem avanços em relação às legislaturas anteriores, ainda evidenciam a dificuldade de inserção das mulheres na política, de forma que ferramentas que assegurem essa presença se tornam necessárias para que homens e mulheres possam competir em pé de igualdade no pleito eleitoral. Assim,

por meio das resoluções aqui apresentadas, pode-se observar o crescente compromisso do TSE com a questão de igualdade de gênero, buscando utilizar ferramentas institucionais que cada vez mais viabilizem candidaturas femininas e permitam uma maior representatividade e um espaço político pautado na equidade.

### 3 Nuances de gênero perante o TSE

O conceito de identidade de gênero está relacionado à forma como cada indivíduo se compreende e se expressa em relação ao gênero ao qual pertence, podendo estar ou não de acordo com o sexo biológico designado no nascimento. Enquanto o sexo biológico refere-se às características biológicas e anatômicas, o gênero é uma construção social que engloba comportamentos, função, imagem e expectativas atribuídas ao ser homem ou mulher. Assim, sexo e gênero são conceitos distintos, embora frequentemente interrelacionados. Pessoas transexuais, ou simplesmente trans, são aquelas cuja identidade de gênero não corresponde ao sexo biológico atribuído no nascimento. Como aponta a pesquisa de Spizzirri, Eufrásio e Lima (2021) esse grupo representa cerca de 2% da população brasileira e enfrenta um intenso processo de marginalização, tornando-se um grupo vulnerável com altos índices de violência e mortalidade.

Mulheres trans são aquelas que, apesar de terem sido designadas como do sexo masculino ao nascer, se identificam e vivem como mulheres. A identidade de gênero é uma experiência profundamente pessoal e inata, que vai além das características biológicas. Desta forma, reconhecer mulheres trans como pessoas do gênero feminino é fundamental para não apenas dar legitimidade a essa população como também garantir o respeito e dignidade que é direito de todo cidadão, combatendo assim a discriminação e violência sistemática em que estiveram submetidas.

No contexto das políticas afirmativas, a identidade de gênero se torna fundamental para garantir que todas as pessoas, independentemente de como se identificam, tenham oportunidades iguais de participação política. Isso significa que, ao definir cotas para candidaturas femininas, o critério deve ser o gênero e não o sexo biológico. Desta forma, mulheres trans também podem ser beneficiadas por medidas que buscam assegurar uma maior representatividade feminina nos espaços de poder. Tal abordagem

é essencial para promover uma maior inclusão e fortalecer a diversidade na política.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a principal autoridade em questões eleitorais no Brasil, reconhece a importância da inclusão da identidade de gênero na política e tem se posicionado a favor dessa causa. Em 2018, o TSE no Ac. de n. 1º.3.2018 na Cta n. 060405458, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, decidiu que a expressão “cada sexo”, presente na Lei n. 9.504/97, deve ser interpretada como “cada gênero”, permitindo que pessoas transexuais possam se candidatar de acordo com sua identidade de gênero.

[...] Cotas feminina e masculina. Contabilização. Percentuais. Art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97. [...] Candidaturas proporcionais e majoritárias. [...] 1. A expressão ‘cada sexo’ mencionada no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina. Para tanto, devem figurar como tal nos requerimentos de alistamento eleitoral, nos termos estabelecidos pelo art. 91, caput, da Lei das Eleições, haja vista que a verificação do gênero para o efeito de registro de candidatura deverá atender aos requisitos previstos na Res.-TSE n. 21.538/2003 e demais normas de regência. [...].

O reconhecimento da identidade de gênero pelo TSE é de suma importância para a inclusão e representatividade política de pessoas transexuais. Esse reconhecimento não apenas valida as experiências e identidades dessas pessoas, mas também abre caminho para uma política mais diversa e inclusiva. Apesar da presença de homens e mulheres trans na política ainda ser limitada, reflexo das barreiras sociais e institucionais que enfrentaram ao longo da história, a interpretação inclusiva do arcabouço normativo eleitoral é um passo fundamental para a superação desse cenário. Assim como a representação feminina, a presença de pessoas trans nos espaços de poder contribui para a construção de uma democracia mais representativa em que todas as vozes podem ser ouvidas.

## 4 Conclusão

No presente estudo, buscou-se analisar os múltiplos aspectos que envolvem a presença feminina na política e a persistência de uma realidade de sub-representação que permanece até os dias atuais. A partir de uma perspectiva histórica, é possível observar como as questões que permeiam este processo são parte de uma estrutura social mais ampla, profundamente moldada por uma sociedade construída e controlada por homens. O patriarcado não apenas configurou a dinâmica política, mas também influenciou as esferas econômica, social e cultural, perpetuando a exclusão das mulheres dos espaços de poder e decisão. A presença feminina nessas posições sempre foi recebida com desconfiança, sendo entendida como uma ameaça à ordem social estabelecida e aos papéis de gênero tradicionalmente definidos. Tal perspectiva se manifestou de diversas maneiras, desde a negação de direitos básicos até a implementação de políticas e práticas que limitam a participação das mulheres na política.

Após 92 anos da conquista do sufrágio feminino, a realidade das mulheres na política ainda é marcada por desafios, barreiras e resistência. De acordo com o Censo 2022 (BRASIL, 2022a) atualmente as mulheres representam 51,1% da população brasileira, correspondente a quase 105 milhões de pessoas, sua presença nos espaços de poder é significativamente inferior à masculina. No Congresso Nacional, apenas 17,7% das cadeiras são ocupadas por deputadas e senadoras, 12% das prefeituras são administradas por mulheres e, entre as 27 unidades federativas brasileiras, apenas duas são governadas por mulheres (LOTURCO, 2024). Este cenário de sub-representação evidencia uma desproporcionalidade marcante entre a sociedade e a representação política, além de uma evidente desigualdade de gênero nesses espaços. Diante desta realidade, é indispensável a criação e implementação de políticas que visem reduzir este abismo histórico, promovendo a inclusão e a participação efetiva das mulheres nos debates e processos políticos, tornando-os mais justos e representativos.

Para além da presença escassa de mulheres na política, as poucas que conseguem adentrar esse espaço ainda são frequentemente expostas à violência política de gênero, sendo vítimas de perseguição, ameaças e intimidações diversas, o que as impede de exercer plenamente suas funções públicas. De acordo com os dados mais recentes do Ministério Público Federal (MPF), desde 2021 – quando

entrou em vigor Lei n. 14.192/2021 que considera a violência política de gênero um crime – foram registrados 215 casos em todo o país, o que corresponde a uma média de seis casos por mês. Esses números revelam não apenas a persistência de atitudes machistas e discriminatórias, mas também a necessidade urgente de ações que protejam e garantam a integridade e segurança das mulheres que se dedicam à vida pública.

Com base nas legislações analisadas ao longo deste trabalho, observa-se o crescente empenho do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas questões de gênero e na promoção da representatividade feminina na política. Reconhecendo a explícita e persistente desigualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder, bem como a histórica dificuldade da população feminina em ocupar essas posições, o TSE tem se dedicado a implementar medidas que buscam promover uma maior paridade entre os gêneros na esfera política. Essas ações visam garantir e incentivar candidaturas femininas, além de proteger a integridade das mulheres politicamente expostas. Desde as cotas de gênero estabelecidas em 1996 até as mais recentes leis de reserva de recursos e combate à violência política de gênero, essas iniciativas são de grande importância e representam uma preocupação institucional com um ambiente político mais igualitário e seguro para mulheres. Além disso, este movimento também ilumina uma pauta de extrema relevância para o exercício democrático, frequentemente invisibilizada ou simplesmente negligenciada.

É relevante também destacar as iniciativas do TSE no combate às fraudes relacionadas às cotas de gênero, utilizando instrumentos legais para aplicar sanções a partidos e candidatos que forem identificados como responsáveis por tais práticas. Esse empenho tem sido essencial para coibir as lamentavelmente numerosas tentativas de burlar as novas medidas estabelecidas no Código Eleitoral. Embora os números ainda permaneçam reduzidos, a presença de mulheres na política registrou um aumento desde a implementação das recentes legislações. Em 2022, houve um recorde de candidaturas femininas, representando 33,3% de todos os candidatos nas esferas federal, estadual e distrital (BRASIL, 2022b).

Apesar de os números ainda serem baixos e desproporcionais, esse crescimento reflete os efeitos positivos de medidas institucionais voltadas ao combate da desigualdade de gênero.

No entanto, é necessário reconhecer que, embora as medidas legais sejam extremamente necessárias e tenham demonstrado impactos positivos para a presença feminina na política, elas sozinhas não são suficientes para lidar com uma estrutura historicamente estabelecida. O afastamento das mulheres da política é um problema estrutural, enraizado em visões machistas que persistem ao longo das décadas e perpetuam concepções reduzidas sobre o papel social da mulher, posicionando-a como inadequada para o jogo político, que é visto como compatível exclusivamente com características consideradas masculinas. Portanto, é crucial entender que o combate à desigualdade de gênero na política também requer a luta contra a desigualdade de gênero na sociedade como um todo, mediante a desconstrução de preconceitos sobre as mulheres e suas capacidades.

A desconstrução e mitigação de padrões de gênero é um processo contínuo, que mantém em evidência a perspectiva de gênero na sociedade e suas nuances. Promover debates abertos e plurais em diversos espaços é crucial. Reconhecer a importância das pautas femininas e garantir a presença das mulheres em espaços de poder fortalece a democracia, representando a diversidade da população. Valorizar e entender a singularidade da mulher e suas vivências enriquece o debate democrático, contribuindo para uma visão mais multifacetada e realista da sociedade. Essa abordagem contrasta com a visão unidimensional e carregada de preconceitos que distorce a realidade, promovendo uma compreensão mais completa e inclusiva.

Diante desse cenário, é possível constatar que o TSE tem adotado uma postura comprometida com a redução da desigualdade entre homens e mulheres na política, colocando a questão de gênero no centro do debate e reconhecendo o problema histórico da sub-representação feminina. Embora o problema persista de forma marcante e intensa, representando um desafio significativo na política brasileira, as novas legislações são medidas de extrema importância ao utilizar instrumentos legais para corrigir uma exclusão histórica que não condiz com a composição da população e do eleitorado brasileiro. No entanto, é fundamental reconhecer que serão necessárias muitas ações adicionais, não apenas por meio de medidas legais, mas também culturais e educacionais, para promover uma mudança mais ampla e efetiva. Assim, as iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral representam um importante ponto de partida para um esforço coletivo que conduza a democracia brasileira a um estágio de maior paridade, justiça e representatividade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Quantidade de Homens e mulheres.** Conheça o Brasil – População. 2022a. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Candidaturas femininas crescem, mas representação ainda é baixa.** 26 ago. 2022b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/26/candidaturas-femininas-crescem-mas-representacao-ainda-e-baixa>. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **A construção da voz feminina na cidadania:** portfólio da exposição. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Brasília: TSE, 2020. 31 p. Disponível em: <https://www.justicaieleitoral.jus.br/tse-mulheres/arquivos/portfolio-exposicao-a-construcao-da-voz-feminina-na-cidadania-TSE.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Retrospectiva 2023:** TSE destacou compromisso com combate à fraude à cota de gênero. 28 dez. 2023. Disponível em : <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-tse-reforcou-compromisso-de-combate-a-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 18 jul. 2024

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

HAHNER, June E. Mulheres na política: o movimento sufragista no Brasil. *In:* DEL PRIORE, Mary. **História das mulheres no Brasil.** São Paulo: EdUnesp, 2004. p. 209-243

LOTURCO, Roseli. Participação feminina na política ainda é pequena. **Revista Valor**, 8 mar. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/mulheres-de-negocios/noticia/2024/03/08/>

participacao-feminina-na-politica-ainda-e-pequena.ghtml>. Acesso em: 17 jul. 2024.

RIBEIRO, Sandra Dayrell; SOBRAL, Maria Berenice Rosa Vieira. **O movimento sufragista feminino no Brasil**. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. 2022. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/90-anos-da-justica-eleitoral/o-movimento-sufragista-feminino-no-brasil>. Acesso em: 17 jul. 2024.

SANTOS, Jahyra; SANTOS, Ivanna. **Violência política contra a mulher: marcos legais na América Latina**. Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia, 2021. Disponível em: [https://red-idd.com/files/2021/2021GT02\\_005.pdf](https://red-idd.com/files/2021/2021GT02_005.pdf). Acesso em: 14 jul. 2024.

SPIZZIRRI, Giancarlo; EUFRÁSIO, Raí; LIMA, Maria Cristina Pereira. et al. Proportion of people identified as transgender and non-binary gender in Brazil. **Scientific Reports**, v. 1, n. 11, n. 2240, jan. 2021. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7838397/>. Acesso em: 14 jul. 2024.



# INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E ELEIÇÕES

*Bruna Sangi Gouveia<sup>1</sup>,  
Camile Ferreira Barbosa,  
Liege Coutinho Goulart Dornellas,  
Vanessa Hortência Oliveira Paixão  
Beatriz Dias Coelho*

## RESUMO

Este artigo apresenta uma visão abrangente dos impactos multidimensionais da Inteligência Artificial (IA) no sistema eleitoral brasileiro, abordando diversos aspectos desde a regulamentação legislativa, questões éticas e práticas, envolvendo a sua utilização. Entretanto, destaca-se a definição e a popularização da IA desde a década de 1990, seu papel em simular a inteligência humana por meio de métodos computacionais avançados. E também ressalta a criação de um periódico científico dedicado ao tema, refletindo o crescente interesse acadêmico na temática. A metodologia utilizada é descrita como exploratória e qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica. Foi realizada busca no Portal de Periódicos Capes, por meio dos descritores “inteligência artificial”, “eleição” e “democracia”, indicando a relevância e a atualidade do tema. A discussão sobre regulamentação, ética, proteção de dados e os resultados do estudo são divididos em várias seções, cada uma explorando aspectos específicos. Como resultado da pesquisa, o tema merece destaque e aprofundamentos.

**PALAVRAS-CHAVE:**

1. Direito
2. Inteligência Artificial
3. Democracia
4. Eleições

## 1 Introdução

A Inteligência Artificial (IA) é um termo cunhado na década de 1950, entretanto, foi popularizada na esteira da ampliação da internet na década de 1990 (Toledo, 2021). No campo da Ciência da Computação, a IA é um ramo científico que tem como finalidade simular computacionalmente a inteligência humana (Durão, Poderoso, 2023; Icaza, Garzón Sherdek, 2023)

Nesse sentido, nos assevera Toledo (2021, p. 59): “Essa simulação computacional, estruturada sobre conhecimentos de estatística e probabilidade lógica, estabelece padrões sobre os dados fornecidos, cujas combinações ultrapassam as dimensões da capacidade humana”. Interessa apontar que a IA é investigada por diferentes áreas, entretanto, o foco nesta produção é a articulação da IA nas no sistema eleitoral brasileiro.

O interesse por estudos acadêmicos da temática ampliou-se no período pandêmico e pós-pandemia. Merece destaque que a criação de um veículo de divulgação científica sobre o assunto, Revista Brasileira de Inteligência Artificial e Direito, tendo sua primeira edição no ano de 2019. Nele é possível encontrar discussões sobre ética, responsabilidade civil, proteção de dados pessoais, justificativas e avanços, por exemplo.

No campo legislativo brasileiro, na 57ª legislatura há evolução e interesse pelo tema da IA, merece destaque a proposta de Projeto de Lei (PL) n. 21/2020, do deputado federal Eduardo Bismarck, do PDT/CE, contendo apenas 16 artigos. O PL foi aprovado em 28/09/2021 pela Câmara de Deputados e tramita desde o ano indicado na Câmara do Senado Federal. A última versão do texto possui 69 artigos e sofreu uma incorporação importante de temas. Este panorama legislativo poderá constituir campo fértil para futuras pesquisas acadêmicas.

Para o presente artigo, apoia-se no *caput* art.1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando afirma ser um Estado Democrático de Direito e no capítulo único do mesmo artigo fica garantida a soberania popular nos seguintes termos: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Além disso, retoma-se o conceito ampliado de democracia de Luís Roberto Barroso “[...] a democracia contemporânea é feita de votos, direitos e razões, o que dá a ela três dimensões: representativa, constitucional e deliberativa” (Barroso, 2018, *apud*, Lenza, 2024, p. 1399).

Este artigo foi subdividido em Introdução, Metodologia, Discussão e Resultados, Considerações Finais e Referências. Como justificativa deste estudo, é necessário apontar que em ano de eleições o uso das tecnologias digitais vem acompanhando diferentes cenários de nossa sociedade e poderá servir como um aliado à democracia ou, por vezes, impedir seu avanço.

Como pergunta de pesquisa questiona-se: Quais são os impactos da Inteligência Artificial sobre a democracia e as eleições? Para tanto, o este artigo tem como objetivo investigar (inicialmente) a Inteligência Artificial em interface a democracia no contexto eleitoral brasileiro.

## 2 Metodologia

O presente artigo trata-se de uma pesquisa exploratória, qualitativa, inicial, sobre a temática da Inteligência Artificial e a interface com o processo eleitoral, por meio de uma pesquisa bibliográfica (Henriques, Medeiros, 2017). Conforme ensina os autores Henriques, Medeiros (2017, p. 147) “A bibliografia é desenvolvida com apoio em contribuições de diversos autores sobre determinado assunto, por meio de consulta a livros e periódicos”.

Por se tratar de tema ainda não esgotado no campo acadêmico e levando em consideração que “[...] há situações, como a história, em que não há outra forma de conhecer os fatos senão com bases em informações bibliográficas” (Henriques, Medeiros, 2017, p. 148), adotamos essa tipologia de pesquisa.

Para tanto, o *corpus documental* foi composto por fontes primárias e secundárias. Buscou-se um levantamento de artigos no Portal de Periódicos Capes, com os descritores “inteligência artificial”, “eleição” e “democracia”. Durante a busca foram utilizados os operadores booleanos AND/E. Além disso, foi agregado ao artigo para análise de textos e artigos de incorporação espontânea.

O levantamento no sítio eletrônico da Capes apontou 10 artigos sobre a temática, publicados entre os anos de 2021 a 2023, ou seja, apontando que a além de recente a temática merece aprofundamento.

### 3 Discussão e Resultados

#### 3.1 IA e a manipulação eleitoral

O processo eleitoral brasileiro é regulamentado pela Lei Federal n. 4.737 de 15 de julho de 1965. O Código Eleitoral segundo o art. 1º contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado. Já a Lei n. 9.504 de 30 de novembro de 1997 tem como ementa estabelecer normas para as eleições acontecerem.

O documento “Enfrentamento a desinformação eleitoral” do Tribunal Superior Eleitoral n. 23610/2019, art. 9º , G, sobre o uso Inteligência Artificial em desacordo com as regras de rotulagem ou para veicular desinformação, aponta:

Utilização, na propaganda eleitoral, 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. Divulgação ou compartilhamento de conteúdo fabricado ou manipulado, parcial ou integralmente, por tecnologias digitais, incluindo Inteligência Artificial, em desacordo com as formas de rotulagem trazidas na Resolução TSE n. 23.610/2019.

Além disso, a Resolução n. 23.732/2024 do TSE, que alterou a Resolução TSE n. 23.610/2019, informa as regulamentações no uso da IA nas propagandas eleitorais. No combate à desinformação, a Lei n. 192/2021 estabelece as punições para a divulgação de informações falsas durante as eleições, principalmente se envolvem menosprezo ou discriminação, assédio, constrangimento ou perseguição contra mulheres e outras leis. Além disso, medidas foram tomadas no Brasil com o objetivo de garantir a integridade do processo eleitoral que determina a transparência com seus eleitores e punição de práticas enganosas de *microtargeting*.

A Inteligência Artificial (IA) para segmentação de eleitores por *microtargeting*, prática comum em campanhas políticas, em que se utiliza o meio digital para analisar o comportamento individualizado de cada usuário. Isso acontece por meio dos algoritmos de máquina que identificam as pessoas mais propensas a votar em determinado candidato, sem fazer questionamento da sua escolha e sem autorização das pessoas.

Anteriormente à IA, eram feitas perguntas aos eleitores voluntários para saber das suas decisões dos candidatos. Atualmente, com o uso da Inteligência Artificial, existem os apoiadores que são marketeiros, estudam como “vender” uma ideia aos eleitores, recomenda vídeos baseados no que seu interesse pessoal dos conteúdos de maneira personalizada e direcionada a grupos específicos utilizando estratégias baseadas nos conteúdos consumidos na internet. Por exemplo, as pessoas que assistiam a conteúdo político de direcionamento neutro, os algoritmos direcionam para os conteúdos de extrema esquerda ou direita (Parizotto; Pereira, 2018, p. 6).

Assim, o “fazer política” com o avanço tecnológico faz surgir o marketing digital a fim de não só garantir a vitória, mas legitimar a governança. A *Microtargeting* é uma estratégia digital de criação de público-alvo por meio da coleta de dados que são: idade, gênero, hobbies, comportamento, entre outros. A *Cambridge Analytica* é uma empresa de análise e coleta de dados nos processos eleitorais que se envolveu numa polêmica por aperfeiçoar e definir a imagem de um candidato diante de suas próprias redes sociais, uma forma de alcançar o eleitorado (Bastos; Figueiredo; Couto, 2021).

Em princípio, o *microtargeting* era usado no *marketing* publicitário para o aprimoramento de produtos e serviços. Agora, fala-se de *marketing* político, uma vez que auxilia os candidatos a definirem um nicho de eleitores específicos, mapeando possíveis apoiadores .

Com o avanço tecnológico, a disseminação de notícias falsas tornou fácil surgir formas diferenciadas como é o caso da utilização de *bots*. Os *bots* são criados para se interagir nas redes sociais de forma natural, sem desconfiar que se trata de uma máquina. Nas eleições ocorre a divulgação massiva de conteúdos na internet na maioria das vezes é falsa (Bastos; Figueiredo; Couto 2021).

Nesse sentido, “refere-se a *softwares* que interagem com outros usuários em mídias sociais ou conteúdos *on-line*, como em seções de comentários em portais de notícias, fazendo uso de linguagem

natural” (Ruediger 2018). Dessa forma, elaboram debates complexos e conseguem criar ambientes de discussões artificiais, responsáveis por ampliar ainda mais o tema, isto é, proporcionando uma maior visibilidade e participação do público dentro das redes sociais, conforme afirma estudo.

Com o surgimento das *fake news* e da desinformação se tornaram assuntos comuns entre os brasileiros. O programa “Fato ou Fake”, por meio do G1 e no YouTube, teve início no dia 07 de março de 2018, apresentando uma série de vídeos que explicam o que está por trás deste fenômeno e também o que fazer para não se tornar uma vítima da desinformação que reúne checagens feitas por agências independentes e esclarecimentos produzidos pela própria Justiça Eleitoral.

E uma das notícias é sobre a descoberta de urnas com votos previamente inseridos pela Polícia Federal (PF) é *fake* reciclada de 2018, novas versões sobre boatos antigos também circularam na rede mundial de computadores. Um homem não identificado afirmou em um vídeo que a Polícia Federal detectou que urnas eletrônicas estariam sendo enviadas aos municípios com votos já inseridos. O relato falso, que surgiu na época das Eleições Gerais de 2018, foi desmentido pelo TSE, por agências especializadas em checagem de fatos e pela própria PF. A corporação não realizou nenhuma ação de conferência dos equipamentos utilizados em 2022. Também não há, no *site* da instituição, nenhum registro sobre a descoberta de irregularidades ou informações referentes ao recolhimento de urnas eletrônicas (Brasil, 2022).

De acordo com Mendes (2024, p. 87), o combate às *fake news* ocupam lugar de preocupação no cenário político nacional e assevera que “[...] a melhor forma de interpretar a garantia constitucional da liberdade de expressão, de modo a levar em consideração o elemento da verdade na informação”.

Uma preocupação do TSE é a privacidade dos eleitores. Sem ter o devido consentimento da sua utilização de seus dados, coletados e compartilhados em empresas que possuem este acesso, também a IA e os algoritmos no período eleitoral. Uma vez que a tecnologia alcança várias pessoas ao mesmo tempo, basta utilizar da forma correta, mas levanta questões importantes sobre ética, privacidade que precisam ser cuidadosamente consideradas e regulamentadas (Albers, 2016).

### 3.2 Viés algorítmico e discriminação

A discriminação e o viés algorítmico são questões críticas no contexto dos impactos da Inteligência Artificial (IA) sobre a democracia e as eleições. Esses fenômenos podem afetar a representatividade política de diversas maneiras, comprometendo a integridade dos processos democráticos e exacerbando desigualdades existentes. Conforme aponta Fornasier (2020):

- 1) **Discriminação Algorítmica:** Refere-se ao tratamento injusto de indivíduos ou grupos específicos baseado em características como raça, gênero, idade ou status socioeconômico, resultante de decisões automatizadas feitas por sistemas de IA.
- 2) **Viés Algorítmico:** Ocorre quando os sistemas de IA reproduzem e amplificam preconceitos presentes nos dados de treinamento ou nos processos de desenvolvimento dos algoritmos. Isso pode acontecer devido a dados enviesados ou a decisões de *design* que refletem preconceitos inconscientes dos desenvolvedores.
  - **Impactos na Representatividade Política**
  - **Manipulação de Campanhas:** Algoritmos de publicidade direcionada podem ser usados para micro-segmentar eleitores, exibindo conteúdos personalizados que reforcem preconceitos e estereótipos. Isso pode influenciar a opinião pública de maneira que beneficiem certos candidatos ou partidos em detrimento de outros.
  - **Supressão de Votos:** Sistemas de IA podem ser utilizados para identificar e segmentar eleitores com base em características demográficas, enviando mensagens destinadas a desencorajá-los a votar. Isso pode afetar desproporcionalmente minorias e grupos historicamente marginalizados.
  - **Desinformação e *Fake News*:** Algoritmos de redes sociais podem priorizar a disseminação de informações falsas ou enganosas, que muitas vezes contêm vieses discriminatórios. A desinformação pode distorcer a percepção pública e influenciar os resultados eleitorais.

Como exemplos de Viés Algorítmico em Contextos Eleitorais, podemos citar as plataformas de Redes Sociais. O uso de algoritmos para curadoria de conteúdos pode resultar na amplificação de discursos polarizadores e na criação de “bolhas de filtro”, em que os usuários são expostos apenas a informações que reforçam suas crenças preexistentes. Isso pode limitar a diversidade de opiniões e reduzir o debate democrático saudável.

As ferramentas de IA usadas para recomendar candidatos ou políticas podem basear-se em perfis de eleitores que contêm dados enviados, perpetuando desigualdades existentes ao favorecer certos grupos sobre outros.

Como consequência para a democracia, é possível apontar para uma possível erosão da Confiança Pública, uma vez que a percepção de que sistemas de IA são injustos ou discriminatórios pode minar a confiança pública nos processos eleitorais e nas instituições democráticas. Estaria na educação política um antídoto para a deflagração das *fake news*?

Quando certos grupos são desproporcionalmente afetados por decisões algorítmicas, a representatividade política é comprometida, resultando em uma democracia menos inclusiva, ocorre desigualdade de Representação.

Por outro lado, a Inteligência Artificial pode inadvertidamente reforçar desigualdades sociais, econômicas existentes exacerbando divisões na sociedade e dificultando a construção de um sistema político mais justo, equitativo e ampliar as desigualdades.

Assim, questiona-se como mitigar o viés Algorítmico? Promovendo a transparência e Responsabilidade das plataformas, adoção de práticas de transparência e responsabilidade, explicando como os algoritmos funcionam, tomando medidas para identificar e corrigir vieses. Assegurar que os dados utilizados sejam representativos e que as equipes de desenvolvimento sejam diversas podemos ajudar a mitigar vieses e incentivar políticas regulamentações para a garantir que sistemas utilizados em contextos eleitorais sejam auditados, monitorados quanto a vieses e discriminação.

Para Fornasier (2020, p. 21) pensar a IA e a democracia é avançar, uma vez que:

A pressuposição de que democracia é algo muito mais abrangente do que apenas o ponto culminante do processo decisório público (a votação

periódica e esporádica), abrangendo também (e talvez, precisamente) as dimensões da obtenção e processamento da informação, discussão para a formação de opinião qualificada, a resistência ao governo e, principalmente, o desenvolvimento de uma cultura de governança mais horizontalizada e plural, permite a visualização das tecnologias de IA como importantes para a democratização (Fornasier, 2020, p. 21)

Por fim, a discriminação e o viés algorítmico representam desafios significativos para a democracia e a representatividade política. Abordar esses desafios requer um esforço coordenado de desenvolvedores, legisladores e sociedade civil para criar sistemas de IA que promovam a equidade e a justiça, ao invés de perpetuar desigualdades.

### 3.3 Proteção de dados e privacidade

A proteção de dados e a privacidade são questões centrais no debate sobre os impactos da Inteligência Artificial (IA) sobre a democracia e as eleições ( Felipe, Mulholland, 2022; Araújo, Lima e Silva, 2023). Antes de mais nada, o conceito de “Proteção de Dados e Privacidade” é algo complexo e por isso exige uma regulamentação própria e múltiplos níveis. No caso do Brasil, tem-se a Lei n. 13.709/18, conhecida como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Esta lei tem como principal objetivo proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Todavia, a coleta, armazenamento, uso de dados pessoais por sistemas de IA podem ter consequências significativas para a privacidade dos indivíduos, a integridade dos processos eleitorais e a confiança nas instituições democráticas.

1) coleta de dados pessoais:

- Fontes de Dados: A IA depende de grandes volumes de dados para funcionar eficazmente. Esses dados podem ser coletados de diversas fontes, incluindo redes sociais, históricos de navegação, registros públicos, transações financeiras e interações online.

- **Informações Sensíveis:** Muitas vezes, esses dados incluem informações sensíveis, como preferências políticas, afiliações partidárias, comportamentos de voto, e até mesmo dados biométricos.

De acordo com Fornasier (2020) países como a China disponibilizam seu sistema legal na internet, permitindo que seja incorporado ao banco de dados global. Isso expõe o povo chinês às leis estrangeiras traduzidas para seu idioma, facilitando a comparação com a legislação de outros países. Essa situação pode ter consequências significativas na área dos direitos humanos, potencialmente levando o governo chinês a proibir acessos a bancos de dados legislativos internacionais.

A exposição à legislação ocidental sobre direitos humanos, que oferece ampla proteção contra ações do regime, poderia incitar o público chinês a demandar medidas semelhantes, desencadeando assim um debate controverso (Fornasier, 2020).

## 2) Uso de Dados em Campanhas Eleitorais

- **Micro-segmentação:** Campanhas eleitorais utilizam IA para analisar dados e criar perfis detalhados de eleitores. Isso permite a micro-segmentação, em que mensagens políticas são adaptadas para diferentes segmentos do eleitorado com base em suas características específicas.
- **Publicidade Direcionada:** A IA pode ser usada para direcionar anúncios políticos de forma altamente precisa, maximizando a eficácia das campanhas. No entanto, isso pode levar à manipulação dos eleitores, pois as mensagens são personalizadas para explorar suas vulnerabilidades.

## 3) Riscos para a Privacidade e Proteção de Dados

- **Vazamentos de Dados:** Grandes volumes de dados pessoais armazenados para análise de IA são suscetíveis a vazamentos e ataques cibernéticos causando a exposição de informações sensíveis dos eleitores, comprometendo sua privacidade e segurança.
- **Exploração Indevida de Dados:** Empresas e partidos políticos podem explorar dados pessoais que os indivíduos não previram ou consentiram, violando os princípios de consentimento informado e autonomia.

- **Perfis Psicológicos e Manipulação:** A análise de dados pode levar à criação de perfis psicológicos detalhados dos eleitores, que podem ser usados para manipular suas opiniões, comportamentos de voto de maneira sutil e invasiva.

#### 4) Regulamentação e Proteção de Dados

Como já citado anteriormente, no Brasil, tem-se a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que visa proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, além de garantir a transparência no uso dos dados pessoais. Dessa forma, juntamente com esta norma, há a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que é responsável por fiscalizar e garantir o cumprimento da LGPD, além de promover campanhas de conscientização sobre a importância da proteção de dados pessoais.

Ademais, a importância desse tipo de regulamentação para as eleições, de acordo com Fornasier (2020), é a proteção de dados pessoais durante os processos eleitorais, abordando questões como:

- **Transparência e Responsabilidade:** As entidades responsáveis pelas eleições, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e outras autoridades eleitorais, devem ser transparentes sobre como os dados dos eleitores são coletados, armazenados e utilizados. Isso aumenta a confiança pública no processo eleitoral.
- **Segurança da Informação:** a LGPD exige que as entidades responsáveis adotem medidas de segurança adequadas para proteger os dados dos eleitores contra acesso não autorizado, vazamentos e outras ameaças cibernéticas.
- **Prevenção de Abusos e Manipulações:** a regulamentação ajuda a prevenir práticas abusivas, como o uso de dados pessoais para influenciar ou manipular eleitores de maneira indevida. Isso é especialmente relevante no contexto de campanhas eleitorais e propaganda política.
- **Responsabilização em Caso de Violação:** em caso de violação de dados, as autoridades eleitorais e outras partes responsáveis podem ser penalizadas, o que atua

como um dissuasor para a negligência na proteção de dados pessoais.

- Impactos na Confiança Pública e na Democracia
- Desconfiança nas Instituições: A percepção de que dados pessoais estão sendo usados de maneira inadequada ou invasiva pode minar a confiança pública nas instituições democráticas e nos processos eleitorais.
- Manipulação de eleitores: O uso não ético de IA para influenciar o comportamento dos eleitores pode distorcer os resultados eleitorais, comprometendo a legitimidade das eleições.
- Direito à Privacidade: A proteção do direito à privacidade é fundamental para a autonomia individual e a liberdade de expressão, ambos pilares essenciais de uma democracia saudável.

Em resumo, a proteção de dados e a privacidade são fundamentais para assegurar a integridade dos processos eleitorais e a confiança nas instituições democráticas. À medida que a IA se torna cada vez mais integrada nas campanhas eleitorais e na administração pública, é essencial desenvolver e implementar políticas robustas que protejam os dados pessoais dos cidadãos e garantam o uso ético dessas tecnologias.

### **3.4 Futuro da democracia sob a influência da IA**

A democracia contemporânea enfrenta um período de transformação sem precedentes com a ascensão da Inteligência Artificial (IA) como uma força significativa nos seus processos fundamentais. Esta fusão entre tecnologia e governança não só promete otimizar a eficiência dos sistemas democráticos, mas também apresenta desafios éticos e práticos que exigem uma abordagem cuidadosa e regulamentação adequada.

A IA está redefinindo a governança e a participação cidadã ao oferecer análises preditivas sobre questões de interesse público durante as eleições, capacitando governos e cidadãos a tomarem decisões mais informadas e colaborativas. Além disso, algoritmos podem monitorar decisões governamentais, aumentando a

transparência e detectando práticas corruptas, fortalecendo assim a confiança nas instituições democráticas.

No entanto, a integração da IA nas eleições também suscita preocupações éticas e de privacidade significativas. O uso de algoritmos para análise de dados eleitorais levanta questões sobre justiça e equidade, especialmente quando a transparência e a auditabilidade não são garantidas. A proteção de dados pessoais dos eleitores torna-se crucial à medida que sistemas de IA acessam e processam informações sensíveis, exigindo medidas robustas de segurança cibernética para evitar violações e ataques.

Durante campanhas eleitorais, a disseminação de desinformação por meio de tecnologias como os “robôs impulsionadores” e “*deepfakes*” representa um desafio significativo para a integridade dos processos democráticos. *Deepfakes* são conceituadas como:

[...] vídeos falsos criados por IA que manipulam imagens e áudios de pessoas reais, fazendo-as parecer dizer ou fazer coisas que nunca aconteceram. Imagine um vídeo em que um(a) candidato(a) aparece fazendo declarações ofensivas ou cometendo atos ilícitos (Reis, Estorilio, 2004).

De acordo com Kaufman (2022), os robôs Influenciadores são:

[...] empregados com o objetivo de disseminar notícias nas redes sociais - muito utilizado em eleições com o objetivo não só de influenciar o voto, mas também de fornecer argumentos para os “militantes”. Esses “robôs” são programados para tarefas específicas - publicar mensagens contra ou a favor de determinado candidato, retuitar mensagens de determinada conta -, executadas em intervalos muito curtos; inflando posições políticas específicas, o sistema tenta manipular o debate público favorecendo a polarização (Kaufman, 2022).

Essas ferramentas podem criar conteúdos falsificados que confundem a realidade com a ficção, minando a confiança pública nas instituições eleitorais. A detecção automatizada de discurso de ódio e desinformação torna-se essencial, embora seja necessário equilibrar a moderação de conteúdo com a preservação da liberdade de expressão para garantir um ambiente eleitoral justo e transparente.

Adicionalmente, a rápida evolução da IA impõe desafios significativos à legislação e à regulamentação democráticas. Estabelecer marcos legais robustos é fundamental para garantir que o uso da IA respeite os princípios democráticos fundamentais, como a igualdade de acesso à informação eleitoral e a integridade dos resultados das eleições. A capacidade de desenvolver e aplicar essas regulamentações de forma eficaz determinará em grande parte o sucesso da integração da IA no processo democrático.

O Tribunal Superior Eleitoral está amparado na Resolução n. 23.732/2024, a qual alterou a Resolução anterior n. 23.610/2019, para definição de regras claras a fim de garantir a transparência e identificação da origem do conteúdo gerado a partir da IA na propaganda eleitoral. Além da referida norma jurídica, destaca-se a lei de Combate À Desinformação, Lei 192/2021, a Lei Geral de Proteção de Dados- lei n. 709/2018, já mencionada no artigo e o marco civil da internet, Lei n. 12.965/2014 (Reis e Estorilio, 2024). Por outro lado, a IA também está transformando as estratégias de campanha e a participação eleitoral ao permitir análises preditivas que segmentam eleitores e personalizam mensagens políticas.

Contudo, essa personalização levanta questões sobre a equidade no processo democrático, especialmente para grupos com menos recursos que podem enfrentar desvantagens na utilização dessas tecnologias avançadas. Além dos desafios técnicos e éticos, a ascensão da IA nas eleições também está moldando o cenário geopolítico global. Países e organizações estão competindo para desenvolver e controlar essas tecnologias, aumentando a complexidade das relações internacionais e a necessidade de acordos e normas internacionais que garantam um uso responsável e equitativo da IA.

Um exemplo concreto de utilização de IA em eleições é a Estônia<sup>1</sup>, que implementou o sistema de votação *on-line* utilizando tecnologia *blockchain* e IA para garantir segurança, transparência e eficiência no

---

1 Reportagem disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/eleicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia>

processo eleitoral. Essa abordagem inovadora permitiu aos eleitores estonianos participar das eleições de maneira conveniente e segura, demonstrando o potencial da IA para transformar positivamente a experiência eleitoral. Ainda assim, enquanto as tecnologias avançadas podem melhorar a acessibilidade para alguns grupos, como pessoas com deficiência, proporcionando novos métodos de votação e participação política, há o risco de criar uma lacuna digital que marginaliza aqueles que não têm acesso ou habilidades para utilizar essas plataformas. Garantir que todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar plenamente do processo democrático requer investimentos não apenas em tecnologia, mas também em educação digital e infraestrutura acessível (Brasil, 2021).

No Brasil, a IA nas eleições precisa ser cuidadosamente considerada à luz da Constituição Federal de 1988, que estabelece os princípios fundamentais da democracia e dos direitos dos cidadãos. A utilização de IA nos processos eleitorais deve respeitar os valores consagrados na CF/88, como a igualdade de condições de disputa (artigo 5º), a transparência e a lisura do pleito (artigo 14 *caput*).

Em fevereiro de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proibiu o uso de IA para criar e disseminar conteúdos falsos nas eleições, incluindo “deep fakes”, e responsabilizou plataformas digitais que não removerem conteúdos mais informativos. Esta medida visa combater a desinformação, os discursos de ódio e a manipulação de informações durante o processo eleitoral (Brasil, 2024).

De acordo com a Resolução n. 23.732/2024 do Tribunal Superior Eleitoral a qual possui como objetivo de combate a desinformação e ao uso indevido da tecnologia, a proibição das *depp fakes*, aviso sobre uso de IA, restrição de robôs e responsabilização das Big Techs (Reis; Estorilio, 2024).

É crucial que qualquer implementação de IA nas eleições brasileiras garanta que os processos sejam justos e inclusivos, e que a tecnologia não seja usada para manipular ou distorcer a vontade popular. A adoção de IA deve ser regulada de forma a assegurar que as eleições permaneçam um exercício genuíno da soberania popular, em conformidade com os princípios democráticos estabelecidos pela Constituição.

Além disso, a IA nas eleições também enfrenta pressões e desafios no âmbito internacional. A competição global pelo domínio da tecnologia IA e as preocupações com a segurança cibernética

criam um ambiente complexo onde as normas e regulamentações internacionais ainda estão em desenvolvimento. A cooperação internacional é essencial para estabelecer padrões comuns que garantam que o uso da IA nos processos democráticos respeite os direitos humanos universais e promova a estabilidade global.

Em conclusão, a IA tem o potencial de transformar profundamente a democracia moderna, oferecendo novas oportunidades para a participação cívica, a transparência governamental e a eficiência dos processos eleitorais. Contudo, seu impacto positivo dependerá da capacidade das sociedades de mitigar seus riscos por meio de uma regulamentação eficaz e de uma aplicação ética. A jornada rumo a uma governança democrática alimentada pela IA requer um equilíbrio delicado entre inovação tecnológica e proteção dos direitos democráticos, assegurando que a tecnologia sirva aos interesses de todos os cidadãos de maneira justa, inclusiva e transparente.

#### 4 Considerações finais

A Inteligência Artificial (IA) desempenha um papel importante nas campanhas políticas contemporâneas, fazendo uso do meio digital para *microtargeting* e dividindo os eleitores em grupos. Esta técnica facilitou a identificação das pessoas mais prováveis a votar em um candidato específico. No entanto, há preocupações sobre a privacidade dos eleitores devido à possibilidade de dados serem compartilhados entre empresas sem a devida autorização dos eleitores.

Além disso, existem preocupações éticas com o uso de algoritmos e IA durante o período eleitoral. Ademais, demonstra o quão importante é a regulamentação ética do uso da IA nas eleições com o principal objetivo de garantir a transparência e punir o *microtargeting*.

O impacto da IA na democracia e nas eleições envolve questões importantes como discriminação, viés algorítmico, proteção de dados e privacidade. Como resultado, eles podem comprometer a legitimidade da representação política, prejudicar o funcionamento da democracia e agravar as desigualdades já existentes. Para garantir que a tecnologia de IA seja usada de forma ética, proteger os dados privados dos cidadãos, regulamentações específicas e de vários níveis são necessárias. É necessário um esforço colaborativo entre

desenvolvedores, legisladores e a sociedade civil para resolver os problemas, desenvolvendo sistemas de IA que promovam a justiça e a equidade. O esforço comum deve ser focado no sentido de preservar os princípios e direitos fundamentais consolidados na Constituição Federal, diante dessa vertiginosa evolução tecnológica.

A IA pode, portanto, mudar a democracia moderna, criando novas oportunidades para a participação popular, a transparência do governo e a eficiência dos processos eleitorais. Acredita-se que a educação política pode auxiliar no resgate dos conceitos de política e das funções das instituições que representam o povo no ordenamento jurídico. Além da escolha de fontes seguras para informação.

Um equilíbrio entre a inovação tecnológica e a proteção dos direitos democráticos é necessário para uma governança democrática alimentada pela IA. Isso poderia garantir que a tecnologia beneficiasse todos os cidadãos de maneira transparente, justa e inclusiva, que é o verdadeiro sentido de Democracia.

É inegável e visível o crescimento e a adoção de tecnologias da Inteligência Artificial em todos os setores da sociedade. Um “Admirável Mundo Novo<sup>2</sup>” que cresce sob expectativas de eficiência e progresso. E de outro lado, contempla-se uma sociedade cada vez mais dependente dessas tecnologias incríveis. É momento de refletir, discutir e rediscutir sobre a utilização da IA nos vários setores da sociedade, mas especialmente nos processos decisórios-políticos, a fim de evitar ou acentuar desigualdades. No cenário da política brasileira, a Democracia precisa ser preservada e fortalecida, ocupando seu lugar de protagonista nesse processo evolutivo.

## REFERÊNCIAS

ALBERS, Marion. A complexidade da proteção de dados. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 10, n. 35, p. 19-45, 2016. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/93>  
Acesso em: 9 jun. 2024.

ARAUJO, R. D. Lins; LIMA, G. Bagagi; SILVA, Barbosa, B. Inteligência Artificial e a política brasileira: análise do ChatGPT e seu potencial uso político, como ferramenta de manipulação de informações. **Conversas**

---

2 Ler mais: **Admirável mundo novo** (*Brave new world*), romance escrito por Aldous Huxley, em 1932

**& Controvérsias**, v. 10, n. 1, p. e44996, 2023. DOI: 10.15448/2178-5694.2023.1.44996. Disponível em: <https://revistasel.eleitorais.pucrs.br/index.php/conversasecontroversias/article/view/44996>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 2 jan. 2025.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso; FIGUEIREDO, Fernanda Farias; COUTO, João Victor Lima de Abreu. Algoritmos, Inteligência Artificial e novas formas de “fazer política”: análise da influência da IA nos processos eleitorais democráticos na contemporaneidade. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 41, p. 175-193, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31512/rdj.v21i41.635>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, **Eleições pelo mundo**: sistema de votação digital é realidade na Estônia. 2021. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/el-eicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fato ou boato**: Justiça Eleitoral desmentiu as principais fake news sobre o processo eleitoral em 2022. 2022. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/fato-ou-boato-justica-eleitoral-desmentiu-as-principais-fake-news-sobre-o-processo-eleitoral-em-2022>. Acesso em: 18 jun. 2024.

DURÃO, Pedro; PODEROSO, Marluany Sales Guimaraes. O ecossistema de vigilância e o impacto da Inteligência Artificial nas empresas. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, v. 9, n. 1, p. 103-120, jan./jul. 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitoempresarial/article/view/9794/pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

FELIPE, Bruno Farage da Costa B.; MULHOLLAND, C. S. Filtro bolha e big nudging: a decomocracia participativa na era dos algoritmos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 27, n. 3, p. 6–18, 2022. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i32275. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2275/753>. Acesso em: 24 jun. 2022

FORNASIER, Mateus de Oliveira. Inteligência Artificial e democracia: oportunidades e desafios. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Volume 40.1 — jan./jun. 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62264/1/2021\\_art\\_mofornasier.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62264/1/2021_art_mofornasier.pdf). Acesso em: 19 maio. 2024

HENRIQUES, A.; MEDEIROS. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. revista e reformulada. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017

ICAZA, G. de; GARZÓN SHERDEK, K. Inteligencia artificial en los procesos electorales. ¿qué podemos esperar de ChatGPT?. **Revista Elecciones**, v. 22, n. 26, 2023. DOI: 10.53557/Elecciones.2023.v22n26.07. Disponível em: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/314>. Acesso em: 24 jun. 2024.

KAUFMAN, Dora. **Inteligência Artificial: ameaça ou fortalece a democracia?** 2022. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/colunas/IAgora/noticia/2022/09/inteligencia-artificial-ameaca-ou-fortalece-democracia.html>. Acesso em: 17 jun. 2024.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. (Coleção esquematizado®). SRV Editora, 2024. E-book. ISBN 9788553621958. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621958/>. Acesso em: 2 jul. 2024.

MENDES, Gilmar F.; FREITAS, Matheus Pimenta de. **Constituição, direito penal e novas tecnologias**. São Paulo: Almedina, 2024. E-book. ISBN 9788584936496. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584936496/>. Acesso em: 17 ago. 2024.

PARIZOTTO, Laíza Milena Scheid; PEREIRA, Luiz Henrique Mesa Casa. **A ilusão do livre-arbítrio e os perigos à democracia na era do marketing digital**. 2018. Disponível em:

REIS, M.; ESTORILIO, Rafael. **O impacto da Inteligência Artificial nas Eleições: desafios, regulação e o futuro da democracia digital no Brasil**. 2024. Disponível em: <https://mreadvocacia.com.br/o-impacto-da-inteligencia-artificial-nas-eleicoes-desafios-regulacao-e-o-futuro-da-democracia-digital-no-brasil/>. Acesso em: 17 jun. 2024.

RUEDIGER, Marco. **Bots e o direito eleitoral brasileiro** : eleições 2018. Rio de Janeiro : FGV, Diretoria de Análise de Políticas Públicas, 2018. 20 p. (Policy paper, 3.) Disponível em : <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/217a5f9b-384f-4803-a77d-721188b65c45/content>. Acesso em: 17 jun. 2024

TOLEDO, Claudia. Inteligência Artificial e sua aplicabilidade em decisoes judiciais. *In*: PEIXOTO, Fabiano Hartmann (org.) **Inteligência Artificial**: estudos de Inteligência Artificial. 2021. Curitiba: Alteridade. p. 57-90 (Coleção Direito, Racionalidade e Inteligência Artificial).

# NEPOTISMO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA: OS CUIDADOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS NA CONTRATAÇÃO DE FAMILIARES DE CANDIDATOS COM RECURSOS PÚBLICOS

*Marcos Rafael Coelho<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo aborda as mudanças ocorridas nas eleições brasileiras após a ADI n. 4650 e criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como as implicações que podem ocorrer na contratação de familiares de candidatos com recursos públicos. A jurisprudência destaca que tal prática deve respeitar os princípios constitucionais da moralidade e economicidade, sob pena de haver um verdadeiro desvio de finalidade na aplicação do dinheiro dos pagadores de impostos. A falta de regulamentação específica exige que o Poder Judiciário atente para a questão no julgamento das contas de campanha, enquanto candidatos devem ter cautela ao contratar familiares, para evitar consequências negativas, tais quais devolução de valores ao Tesouro Nacional e sujeição a processos cíveis e criminais decorrentes.

**PALAVRAS-CHAVES:** 1. Campanha eleitoral  
2. Prestação de contas  
3. Nepotismo  
4. Contratação de familiares  
5. Recursos públicos

---

<sup>1</sup> Mestrando em Administração Pública pela UFMS, Especialista em Direito Civil, Processo Civil Eleitoral e Constitucional. Assessor Técnico da Corregedoria Regional Eleitoral do TRE-MS e Professor de Direito Eleitoral em Cursos de Pós-Graduação.

## 1 Introdução

O ano era 2014. Candidatos que precisavam arrecadar recursos para a sua campanha faziam uso de importante e generosa fonte de financiamento eleitoral: os recursos privados de grandes empresas. Isso funcionava muito bem para candidatos famosos, “figurões”, personalidades politicamente fortes. Já o candidato menos famoso, com uma campanha mais modesta, contava tão somente com o apoio incondicional de seus amigos e familiares na campanha, que simplesmente se voluntariavam para, sem qualquer contraprestação (pelo menos oficialmente) bandeirar, pedir votos, distribuir santinhos, enfim, ajudar como conseguissem a viabilização daquela candidatura por vezes desacreditada.

Por isso, as campanhas contavam com uma figura corriqueira e que se evidenciava na fase de prestação de contas: o familiar de candidato voluntário para trabalhar na campanha.

Era comum, na fase de diligências durante a instrução da prestação de contas de campanha, a entrega de esclarecimentos de que aquele cabo eleitoral ou coordenador de campanha atuou na campanha como voluntário, pois só gostaria de viabilizar a eleição de seu familiar ao cargo eletivo que concorria.

Nesse sentido, verifica-se de precedentes mais antigos do Tribunal Superior Eleitoral:

Recurso ordinário. Ação de investigação judicial eleitoral. Art. 30-A da Lei n. 9.504/97. Deputado distrital.

1. A prestação de contas de campanha e a ação de investigação judicial eleitoral são ações diversas e o resultado atingido em uma não vincula necessariamente a decisão a ser tomada na outra, não bastando, assim, que as contas tenham sido reprovadas para que se chegue, automaticamente, à aplicação das severas sanções do art. 30-A da Lei n. 9.504/97.

[...]

5. A ausência da emissão dos recibos de doação de serviços estimável em dinheiro, conquanto tenha sido apta a embasar a rejeição de contas do candidato, não possui gravidade suficiente, diante

das circunstâncias do caso concreto, a justificar a imposição da grave sanção de cassação do diploma do candidato, nos termos do art. 30-A, § 2º, da Lei das Eleições, pois a prova apresentada demonstra que os serviços relativos à distribuição do seu material de propaganda foram realizados por *voluntários não remunerados*.

Recursos ordinários providos.

Ação cautelar julgada procedente.

(Recurso Ordinário n. 443482, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 62, Data 01/04/2014, Página 55)<sup>2</sup>

Mas como tudo na vida muda – e nesse ponto têm-se como exemplo mais contemporâneo as ferramentas de Inteligência Artificial, que estão cada vez mais assertivas-, as regras de arrecadação de recursos para campanha também mudaram.

## **2 Breve contexto histórico do financiamento de campanha**

Em 17.09.2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 4650, entendeu por bem em proibir que empresas ou quaisquer outras pessoas jurídicas doassem recursos para as campanhas eleitorais (Schlickmann, 2020, p. 228). Dessa decisão, destacam-se pertinentes excertos da ementa:

[...]

5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca

---

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO 4434-82, rel. Min. Henrique Neves, j. em 01.04.2014.

da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional. 6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil). 7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afiguram assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. [...] 16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas subsidiária e excepcional, somente se legitimando em caso de *inertia deliberandi* do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (*in casu*, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, quando e se quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma preferência de lei. [...] 19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei n. 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrário sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei n. 9.096/95.

(ADI 4650, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016)<sup>3</sup>

---

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650, rel. Min. Luís Fux, *j.* em 17.09.2015.

Essa mudança foi sentida logo na campanha eleitoral de 2016, na qual os recursos privados assumiram um inédito protagonismo. E, como esperado, faltou dinheiro para custear todas as despesas inerentes das campanhas eleitorais.

Assim, em 2017, o Congresso Nacional, por meio da Lei n. 13.487/2017, criou a figura do famoso e polêmico “Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”, que viria para compensar essa “perda de arrecadação” decorrente do financiamento de campanha com recursos das grandes corporações nacionais e viabilizar a necessária competição entre os aspirantes a cargos eletivos.

Servidores da Justiça Eleitoral, já em 2018, ao analisarem as contas de campanha dos candidatos, perceberam a notável diferença de comportamento: os familiares dos candidatos – e até mesmo dos dirigentes partidários - que se “voluntariavam” para a campanha nas eleições anteriores, agora, queriam sim “receber” pelo trabalho - e muito bem!

### 3 Jurisprudência aplicada

Por isso, em 23.7.2019, o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, mesmo sem haver qualquer proibição prevista em lei ou resolução, no julgamento da Prestação de Contas n. 0601182-03, sob relatoria do Juiz Daniel Castro Gomes da Costa, em uma análise dos princípios constitucionais que devem nortear o correto uso dos valores destinados ao financiamento eleitoral, entendeu que o candidato usar recursos públicos para contratar familiar para a campanha ofendia princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia.

Senão vejamos a ementa do *leading case* daquele Regional:

[...]

1. A despeito de não haver restrição legal expressa, a contratação de familiares da prestadora como cabos eleitorais para campanha, com a utilização de recursos públicos oriundos do Fundo Partidário (FP) ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é incompatível com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro,

- com nítida sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, em dissonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade e isonomia, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.
2. Considerando o novo regime jurídico de financiamento, o processo de prestação de contas, apesar de se limitar à averiguação da regularidade contábil da campanha, deve ser analisado de acordo com o sistema constitucional vigente, com censura da justiça eleitoral quando recursos públicos são direcionados a cônjuges, companheiros ou parentes de candidato, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, segundo inteligência do que prevê a Súmula Vinculante n. 13 do STF.
  3. *In casu*, a candidata prestadora utilizou-se de, aproximadamente, 50% (cinquenta por cento) dos recursos financeiros movimentados (provenientes do FEFC) para contratar os serviços de dois filhos, sendo que, um deles, para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença médica no cargo de servidor público municipal.
  4. Contas desaprovadas.
  5. Devolução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha sem a devida comprovação de sua utilização, a teor do art. 82, § 1º, da Resolução TSE n. 23.553/2017. Do mesmo modo, restituição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha utilizados com contratação de parentes em até 3º grau para a campanha eleitoral.
  6. Remessa de cópia dos autos à Procuradoria Regional Eleitoral para apurar a ocorrência de possível crime de apropriação indébita eleitoral, tipificado no art. 354-A do Código Eleitoral<sup>4</sup>.

---

4 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. PC 0601182-03, rel. rel. Daniel Castro Gomes da Costa, *j.* em 23.07.2019.

A decisão considerou, ainda, que tal prática configuraria um verdadeiro “nepotismo” com o dinheiro público, razão pela qual as limitações da Súmula Vinculante n. 13 do STF deveriam ser aplicadas na espécie.

Nesse caso, a candidata usou 50% de todo o dinheiro que recebeu do Fundão Eleitoral para contratar dois filhos, dos quais um era para ser coordenador de campanha, em período que estava de licença-médica no cargo de servidor público municipal.

Nesse ponto, é importante citar as considerações feitas pelo eminente Relator, Juiz-Membro Daniel Castro Gomes da Costa, em seu substancioso voto:

[...]

A despeito de não haver restrição legal expressa para a contratação de parentes e de empresas de familiares com dinheiro público (proveniente do FEFC), vislumbra-se, in casu, clara sobreposição de interesses privados em detrimento de interesses públicos, bem como a dissonância em relação às noções de moralidade, impessoalidade e isonomia, que devem pautar as atividades administrativas.

À luz da crise político-institucional que permeia o Brasil, compreende-se essencialmente imoral a utilização de dinheiro público, cuja aplicação deveria ser destinada a campanhas eleitorais de forma séria, consoante os ideais que norteiam o Sistema Eleitoral brasileiro, para a contratação de parentes.

Nas contas sob análise, a douta PROCURADORIA e o parecer da CCIA apontaram que, além da filha da candidata, JANAÍNA CAVALCANTE BRASIL, ter recebido R\$ 400,00 por ter sido cabo eleitoral, também seu outro filho, MATHEUS CAVALCANTE BRASIL, recebeu R\$ 2.044,00 de recursos públicos para ser coordenador de campanha, em período que, na qualidade de servidor público municipal desta Capital, estava de licença-médica, conforme demonstrado no parecer de ID 982659.

[...]

Registra-se, como bem examinou a CCIA, que não há nos autos qualquer comprovação de que os filhos da prestadora desempenharam qualquer atividade na campanha eleitoral.

Além disso, mostra-se absurdo que a prestadora se utilize de 50% dos recursos financeiros movimentados (FEFC) para a contratação de parentes.

[...]

Identifica-se, nessa situação, autêntico desvio de finalidade e inobservância das disposições constitucionais, visto que os recursos originalmente destinados à promoção do equilíbrio entre interesses e à consequente criação de um ambiente eleitoral mais justo foram utilizados de modo a privilegiar interesses particulares e antirrepublicanos, em nada compatíveis com o interesse público e com os anseios da população para que se alcance uma sociedade mais justa e solidária, objetivo da República Federativa do Brasil[38], agravando-se o já debilitado quadro de desconfiança da sociedade em relação às estruturas político-partidárias brasileiras.

Assim, considerando os precedentes recentes do Poder Judiciário sobre a prática de nepotismo e os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, amplamente difundidos no sistema político brasileiro, tenho que a prestadora não poderia utilizar dos recursos públicos destinados à sua campanha para a contratação de parentes, dada a evidente incompatibilidade da prática com o conjunto jurídico-constitucional brasileiro.

Importa destacar que, a despeito de a análise ser compreendida como abstração jurídica relativa a uma hipótese de padrão de entendimento e

comportamento mediano que serve de parâmetro objetivo de razoabilidade, existe entendimento doutrinário e jurisprudencial firmado sobre seu conceito, o qual, inclusive, serve de critério em decisões de tribunais superiores [39]. Nesse sentido, compreende-se perfeitamente cabível a sua aplicação à situação descrita, no intuito de se estabelecer uma referência de comportamento cuja observância é razoavelmente esperada.

Deste modo, tem-se que as despesas realizadas pela candidata prestadora, alusivas à contratação de seus dois filhos, não se mostram devidamente comprovadas, razão pela qual tais recursos devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional, não obstante a apuração de tal conduta na seara penal (art. 354-A do Código Eleitoral).

Esse processo referenciado teve o seu trânsito em julgado sem qualquer recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, razão pela qual ficou “escondido” dentro dos precedentes daquele Regional, apesar da riqueza do seu conteúdo.

Logo, a tese inaugurada pelo Juiz-Membro Daniel Castro Gomes da Costa importou em norte moral para diversos outros precedentes daquele Tribunal Regional, no sentido de não permitir repasse de recursos públicos para familiares de candidato, a despeito de inexistência de qualquer proibição legal ou normativa nesse sentido até hoje.

Apartir dessa decisão, vários foram os julgados daquele Regional no sentido de não tolerar a remuneração de familiares de candidatos e dirigentes partidários com recursos públicos de campanha, em estrita observância aos caros princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e isonomia, previstos expressamente no art. 37 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Porém, outros Tribunais Regionais Eleitorais pensaram de forma diversa, sob o argumento de não haver qualquer proibição legal ou normativa para considerar a despesa irregular.

---

5 Constituição Federal de 1988: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

E, como esperado, o tema foi objeto de análise do Tribunal Superior Eleitoral, em outro caso, quando o Ministro Relator Sérgio Banhos, conheceu o Respe n. 0601163-94<sup>6</sup> e, ao julgá-lo em plenário no dia 29.9.2020, promoveu um amplo debate acerca do tema.

Esse julgamento faz importante observação da inaplicabilidade da Súmula Vinculante n. 13 do STF<sup>7</sup> na espécie, o que faria com que qualquer despesa paga a familiares de candidatos e que recebesse recursos públicos fosse automaticamente considerado irregular.

Portanto, diferentemente dos critérios adotados em 2019 pelo TRE-MS, as balizas fixadas pelo TSE em 2020, materializadas pelo voto do Ministro Sérgio Banhos são nessa linha:

[...] as contratações de familiares, caso sejam realizadas, devem observar rigorosamente os princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade e da economicidade, assim como devem evidenciar elevado grau de transparência, a fim de que sejam, de forma satisfatória, demonstradas as peculiaridades da transação, as atividades efetivamente desenvolvidas e a compatibilidade dos custos com valores de mercado.

No mesmo sentido, decidiu o TSE no REspe n. 0601664-69, *j.* 25.2.2021, rel. Ministro Mauro Campbell Marques<sup>8</sup>.

Assim, não é proibida a contratação de familiares dos administradores dos recursos públicos de campanha (dirigentes partidários, candidatos e candidatas), mas tais pagamentos devem observar estritamente os princípios constitucionais da moralidade,

---

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspel 0601163-94, rel. Min. Sérgio Banhos, *j.* em 29.09.2020.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Enunciado da Súmula Vinculante n. 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

8 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspel 0601664-69, rel. Min. Mauro Campbell Marques, *j.* em 25.02.2021.

impessoalidade e, principalmente, da economicidade, ou seja, tais gastos devem ser efetivamente comprovados e estarem condizentes com valores de mercado para aquela atividade, sob pena de ocorrência de desvio de finalidade por favorecimento indevido em uma espécie de “nepotismo” que merece toda a reprimenda da Justiça Eleitoral.

Portanto, o candidato pode contratar um familiar e remunerar os seus serviços com recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, desde que o valor pago seja compatível e proporcional ao serviço realizado, bem como haja efetiva comprovação de que o serviço contratado foi efetivamente realizado.

Contudo, a ausência de regulamentação específica acerca dessa situação, seja pela legislação, seja por Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, acaba por permitir que candidatos utilizem recursos públicos, advindos dos pagadores de impostos, com desvio de finalidade, exigindo que os Tribunais Regionais Eleitorais e até mesmo o Tribunal Superior Eleitoral façam uso do ativismo judicial e de técnicas de interpretação conforme a Constituição para proteger a probidade que deve reger a aplicação do dinheiro público.

É como disse o Juiz-Membro do TRE-MS Alexandre Branco Pucci em seu voto ao julgar em 31.08.2022 o REI n. 0600949-979:

[...] Quando os recursos de campanha eram essencialmente privados, sobretudo à época em que pessoas jurídicas podiam financiar campanhas eleitorais, era comum que familiares de candidatos participassem da campanha eleitoral, mas registravam os serviços prestados como doações estimáveis em dinheiro, ou seja, em tese, não recebiam contrapartidas financeiras em troca dos trabalhos realizados na campanha.

Contudo, com a proibição de recebimento de recursos de pessoas jurídicas e com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi possível observar-se uma inversão dessa lógica: familiares de candidatos continuavam apoiando a campanha, mas agora,

---

9 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. PC 0600949-97, rel. Alexandre Branco Pucci, *j.* em 31.08.2022.

se utilizavam de recursos financeiros públicos recebidos para custear as despesas da candidatura.

A ausência de proibição dessa prática, seja pela legislação de regência, seja pelas resoluções do TSE, acabou por permitir que candidatos repassassem tais valores a familiares com base em critérios pessoais, em desacordo com os caros princípios constitucionais que regem a aplicação do dinheiro dos pagadores de tributos.

E, mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral continua com seu entendimento de que tais gastos de campanha devem estritamente obedecer aos princípios da economicidade e moralidade, não só para contratação de familiares de candidatos para atividades de campanha, mas até mesmo no caso de contratação de empresa cujos sócios possuem relação de parentesco com os candidatos, hipótese em que para configuração da irregularidades, foram estabelecidos quatro critérios objetivos: a) valores dissonantes às práticas comuns do mercado; b) ausência de tecnicidade suficiente à prestação do serviço contratado; c) fraude na contratação do serviço etc., todas condicionantes que evidenciam a má-fé, a intenção de lesar o patrimônio público, o privilégio na contratação.. Senão vejamos:

[...] 1. Trata-se da prestação de contas da campanha de 2018 dos candidatos aos cargos de Governador e Vice-Governador em Rondônia desaprovadas pelo Tribunal de origem, em virtude de falhas: a) no pagamento de despesas eleitorais a empresas cujos sócios possuem relação de parentesco com os candidatos; b) com despesas com publicidade; e c) com contrato de cessão de veículo assinado em nome de pessoa falecida. 2. No tocante às duas últimas irregularidades, a reforma da conclusão regional exigiria o reexame do conjunto probatório, porque b) “a Empresa União Cascavel de Transportes e Turismo, como o próprio nome já o diz e como é de conhecimento público, não produz materiais gráficos e nem tampouco vende água”; e c) “do contrato de cessão de veículo, a pessoa que assinou, o fez

de forma literal quanto ao nome da falecida, por extenso, o que denota a vontade de se passar por esta”. 3. A contratação de parentes não constitui falha per se a justificar a desaprovação das contas. Para tanto, é indispensável a prova de a) valores dissonantes às práticas comuns do mercado; b) ausência de tecnicidade suficiente à prestação do serviço contratado; c) fraude na contratação do serviço etc., todas condicionantes que evidenciam a má-fé, a intenção de lesar o patrimônio público, o privilégio na contratação. Precedentes. 4. Não constam dos autos elementos que corroborem o ilícito, ficando claro que o Tribunal de origem reputou a falha apenas pela circunstância de que as empresas possuem como sócios parentes dos candidatos, tese inclusive rechaçada pelo Plenário desta Casa. Irregularidade afastada. 5. Recurso especial parcialmente provido.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n. 060122121, Acórdão, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Relator designado Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 66, Data 13/04/2023)<sup>10</sup>

#### 4 Considerações finais

O artigo trouxe uma mudança importante no financiamento de campanha: a utilização de recursos privados, proeminentemente oriundos de pessoas jurídicas, deu lugar à utilização de recursos públicos, sobretudo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

E, familiares de candidatos e de dirigentes partidários, que antes “voluntariavam-se” para suas atividades, na nova realidade, acabem sendo remunerados por esses recursos públicos e, por vezes, com valores consideráveis.

---

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspel 060122121, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Relator(a) designado(a) Min. Alexandre de Moraes, *j.* em 13.04.2023

Por isso, candidatos, partidos políticos e federações partidárias, caso não queiram sofrer as consequências da má aplicação dos recursos públicos recebidos na campanha, devem evitar fazer uso desse estratagema, que pode acabar custando muito caro para todos os envolvidos.

Afinal, as despesas de campanha, sejam as realizadas com recursos privados, sejam aquelas feitas por meio de contas bancárias específicas destinadas ao Fundo Partidário e, agora, ao FEFC, possuem estritas regras de aplicação, cuja inobservância impacta diretamente no destino do julgamento da prestação de contas de campanha.

Isso não mudou.

O que mudou é que, da mesma forma que o recebimento de recursos públicos de campanha também gera a necessidade de devolução dos valores irregularmente utilizados ao Tesouro Nacional, cuja obrigação, quando não cumpridas, poderá ensejar o avanço, pela União, ao patrimônio privado dos prestadores, na forma da Resolução TSE n. 23.709/2022, não obstante consequências cíveis e criminais desses atos, tais quais, eventual cassação do mandato em ação específica, nos termos do art. 30-A da Lei n. 9.504/1997<sup>11</sup>, ou ainda, condenação em ação penal eleitoral, por infringência ao art. 354-A do Código Eleitoral – o novo tipo penal “apropriação indébita eleitoral”, também trazido pela Lei n. 13.488/2017.

Desse modo, tanto os prestadores de contas quanto os julgadores dessas demandas devem ter especial atenção com essa parte do processo eleitoral, não só pelas consequências cíveis e criminais que possam advir da má aplicação de recursos de campanha, mas também pela necessidade de efetiva fiscalização do destino dado aos recursos arrecadados em campanha, especialmente aqueles oriundos de recursos públicos do FEFC e do Fundo Partidário (Coelho, 2023, p. 77).

Assim, se por um lado, a aferição de irregularidades não previstas expressamente nas normas de regência pode gerar insegurança jurídica, por outro, a interpretação dos casos concretos pelos Juízos e Tribunais Eleitorais em consonância com princípios constitucionais é uma eficiente forma de impedir o mau uso de recursos públicos

---

11 Lei n. 9.504/1997. Art. 30-A: Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, 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.

por candidatos e partidos políticos, tão somente em razão de lacunas normativas.

E nessa dicotomia, certamente, deve prevalecer o interesse do cidadão, verdadeiro pagador de tributos ao Tesouro Nacional, nascente dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Portanto, cabe à Justiça Eleitoral, dentro de suas possibilidades, agir com a necessária firmeza na aferição da regularidade da aplicação de recursos públicos, sob pena de permitir que os beneficiários dos recursos públicos de campanha, sem qualquer pudor – e já que estamos falando de parentes-, “coloquem tudo na conta da viúva”.

## REFERÊNCIAS

COELHO, Marcos Rafael. Despesas em campanhas eleitorais. *In*: KNOERR, Fernando Gustavo (coord.). KNOERR Fernando Gustavo; SELLOS–KNOERR, Viviane Coelho. **Manual das eleições**. Curitiba: Juruá, 2023. p. 74–77.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 10. ed. Curitiba: Juruá, 2020.



# O DOMICÍLIO ELEITORAL E A ABORDAGEM EXPANDIDA NA ERA DA RESOLUÇÃO CIDADÃ: UM NOVO PARADIGMA PARA O DIREITO DE SUFRÁGIO E SUA REPERCUSSÃO JURISPRUDENCIAL

*Volgane Oliveira Carvalho<sup>1</sup>  
Angelo Antonio Alencar dos Santos<sup>2</sup>*

## RESUMO

O presente artigo se destina a analisar o estado da arte da legislação e da jurisprudência no que diz respeito ao domicílio eleitoral. O conceito de domicílio eleitoral sofreu importante incremento com a edição da Resolução-TSE n. 23.659/2021. Abandonou-se o pensamento sólido de que o domicílio eleitoral deveria repetir o conceito de residência e passou-se a levar em consideração a multiplicidade de vínculos existentes entre o eleitor e a comunidade em que pretende exercer o seu direito de sufrágio. Essa alteração de compreensão tem repercutido igualmente na jurisprudência que passa a reconhecer uma maior dinamicidade no direito de escolha da cidade de votação pelo eleitor. O trabalho valeu-se do método dedutivo e das técnicas de revisão bibliográfica e análise jurisprudencial.

**PALAVRAS-CHAVE:**

1. Domicílio eleitoral
2. Residência
3. Operações eleitorais
4. Resolução TSE n. 23.659/2021

---

1 Servidor da Justiça Eleitoral. Coordenador Acadêmico da ABRADep. Doutorando em Políticas Públicas (UFPI). Mestre em Direito (PUCRS). E-mail: volganeoc@gmail.com.

2 Juiz Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Juiz Auxiliar de Entrância Final - TJMA. Vice-Presidente de Integração da AMB. Especialista em Direito Tributário (UNDB). MBA em Poder Judiciário (FGV). E-mail: angelo.santos@tre-ma.jus.br

## 1 Introdução

O direito ao sufrágio é um pilar fundamental de qualquer Estado que se denomine democrático, no caso brasileiro a sua importância pode ser verificada pelo fato de tratar-se de matéria constitucionalmente resguardada e objeto de proteção extra decorrente de sua inscrição como cláusula pétreia.

O acesso ao sufrágio, entre outras importantes missões sociais, garante a participação popular na escolha dos representantes que ocuparão cargos políticos e, conseqüentemente, assegura que os cidadãos possam intervir, ainda que de modo indireto, na condução dos destinos do país e na construção de seu arcabouço normativo. Essa é a via mais próxima para o cidadão interferir na forma como o Estado age e nas decisões que toma, garantindo de algum modo a realização de sua vontade e a consideração de seus posicionamentos e opiniões.

O primeiro passo na longa caminhada para o acesso e exercício desse direito se perfaz com o alistamento eleitoral, ou seja, com a inscrição da pessoa no rol de eleitores de um determinado município, aquela cidade em que o cidadão compreende possuir o seu domicílio eleitoral. Dito assim, parece algo simplório e em certo sentido autoevidente, contudo, existem polêmicas que circundam esse conceito.

A definição de domicílio eleitoral esteve, por muito tempo, vinculada com o domicílio civil ou com a ideia de residência, moradia permanente em um determinado lugar. No entanto, com a edição da Resolução-TSE n. 23.659/2021, denominada Resolução Cidadã, foi introduzida uma nova perspectiva ao tema, ampliando o conceito de domicílio eleitoral e reconhecendo a multiplicidade de vínculos que podem justificar a escolha de um dentre todos os municípios brasileiros para ser o local de exercício do direito ao sufrágio pelo eleitor.

O presente artigo destina-se a analisar o estado da arte do conceito de domicílio eleitoral a partir do estudo da norma paradigma e sua repercussão na doutrina especializada e investigar o modo como a jurisprudência tem se portado diante desse quadro, para tanto, serão utilizados o método dedutivo e a técnica de pesquisa de análise de jurisprudência.

## **2 Do que falamos quando tratamos do domicílio eleitoral**

O direito ao sufrágio pode ser exercido por qualquer pessoa que cumpra os requisitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam: ser maior de 16 anos, brasileiro ou português (nos casos em que reconhecida a equiparação de direitos aos brasileiros) e não ser atingido por qualquer das condições de restrição dos direitos políticos.

A porta de acesso ao direito de sufrágio é a inscrição como eleitor, oportunidade em que a pessoa passa a compor a listagem de cidadãos brasileiros e poder participar do processo eleitoral por meio do voto.

O alistamento eleitoral é matéria prevista no Código Eleitoral, uma norma que se tornou anacrônica, seja por ter sido elaborada sob a égide de um governo ditatorial que não reconhecia democracia e a participação popular como valores basilares da sociedade brasileira, seja pelo fato de repercutir um cenário ultrapassado em que sequer se cogitava da construção de um sistema eletrônico de coleta e totalização de votos como hoje se utiliza no Brasil.

A situação se agrava quando se leva em consideração o histórico da legislação brasileira de criar entraves para o pleno exercício dos direitos políticos por sua população, como demonstrado por Carvalho (2011), Carvalho (2015) e Nicolau (2004).

Diante disso, a norma exige, desde sempre, a edição de regulamentos que lhe dotem de maior eficácia social e permitam a sua aplicabilidade a toda variedade de situações concretas que porventura venham a ser apresentadas para análise da Justiça Eleitoral. A matéria foi inicialmente objeto da Resolução-TSE n. 21.538/2003, que foi, posteriormente, substituída na missão regulamentadora pela Resolução-TSE n. 23.659/2021.

As diferentes normas possuem como um dos pontos em comum a necessidade de a pessoa comprovar o domicílio eleitoral para fins de alistamento, tarefa que será repetida quando houver a necessidade de realização de outra operação eleitoral: a transferência.

O domicílio eleitoral deve ser compreendido como a unidade territorial em que o cidadão exercerá o seu direito ao sufrágio. Considerando a divisão federativa do Brasil e a existência de circunscrições eleitorais sobrepostas, a menor unidade territorial para fins eleitorais é equivalente ao município, onde os eleitores são chamados a eleger prefeitos, vice-prefeitos e vereadores.

Dessa forma, o domicílio eleitoral deve ser compreendido como um sinônimo de município, de modo que no momento de realização da sua inscrição eleitoral ou do pedido de transferência a pessoa deve comprovar a existência de vínculo com tal localidade, ligação que seja apta a autorizar a sua inscrição como um dos votantes naquela circunscrição.

A grande polêmica, entretanto, surge da necessidade do estabelecimento de regras claras e confiáveis para que se possa aferir se uma pessoa possui ou não vínculo com determinada circunscrição.

## **2.1 O domicílio eleitoral como sinônimo de residência ou a perpetuação do domicílio eleitoral sólido**

O Código Eleitoral trata a matéria nos seguintes termos:

Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.

Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

Como é possível perceber, naquela ocasião, o legislador fez uma escolha preferencial para que o domicílio eleitoral se confundisse, em regra, com a ideia de residência. Essa matriz de ideias serve ainda hoje para a formação de muitos juízes eleitorais e alonga seus efeitos para muito além do desejado, mantendo uma compreensão da realidade presa na década de 1960 quando o Código Eleitoral foi elaborado.

A consequência prática dessa ideia é a repetição do modelo por meio do qual firma-se uma coincidência entre o local em que a pessoa eleitora tem sua moradia (residência) e o local em que pode votar (domicílio eleitoral).

Essa linha de pensamento fundamentou, também, a elaboração da Resolução-TSE n. 21.538/2003, que estabelecia a matéria da seguinte forma:

Art. 65. A comprovação de domicílio poderá ser feita mediante um ou mais documentos dos quais se infira ser o eleitor residente ou ter vínculo profissional, patrimonial ou comunitário no município a abonar a residência exigida.

Como se verifica, a resolução faz referência a novas formas de vínculo (profissional, patrimonial e comunitário) que poderão ser informadas pelo eleitor, mas, ainda assim, tais hipóteses funcionavam como um reforço à ideia de residência, devendo ser comprovados integralmente para fins de abono da ausência de comprovante de moradia na circunscrição.

A ligação com o local de moradia era tão forte que os parágrafos apontavam quais documentos e em que condições poderiam ser considerados para a comprovação do local de residência:

Art. 65 [...]

§ 1º Na hipótese de ser a prova de domicílio feita mediante apresentação de contas de luz, água ou telefone, nota fiscal ou envelopes de correspondência, estes deverão ter sido, respectivamente, emitidos ou expedidos nos 3 (três) meses anteriores ao preenchimento do RAE, ressalvada a possibilidade de exigir-se documentação relativa a período anterior, na forma do § 3º deste artigo.

§ 2º Na hipótese de ser a prova de domicílio feita mediante apresentação de cheque bancário, este só poderá ser aceito se dele constar o endereço do correntista.

§ 3º O juiz eleitoral poderá, se julgar necessário, exigir o reforço, por outros meios de convencimento, da prova de domicílio quando produzida pelos documentos elencados nos §§ 1º e 2º.

A profundidade do detalhamento da norma demonstra o quão sólido foi o entendimento acerca da existência de um liame intransponível entre o local de residência da pessoa eleitora e o local onde poderia votar.

Essa preocupação, em certa medida, reforçava o *Zeitgeist* de um período em que a circulação por diferentes localidades no país era mais difícil e complexa e que recomendava que o corpo eleitoral fosse conhecido a fim de que se evitasse comportamentos aventureiros e o descompromisso institucional.

Tais ideias reforçam a compreensão de um ambiente muito engessado, com ideia pré-moldadas e expectativas que deveriam ser obrigatoriamente cumpridas. A ideia falaciosa de que há uma relação percentual entre a população de uma cidade e seu eleitorado é mais uma consequência desse modelo.

Esse cenário corresponde ao que Bauman (2001) cognominou de modernidade sólida, tempo e ambiente em que as formas rígidas e imutáveis eram pouco maleáveis e repetidas de forma quase acrítica e, por isso, acabavam privilegiando um coletivismo pré-ordenado e excluindo ou minorando os interesses individuais.

## **2.2 O domicílio eleitoral múltiplo e variado ou a assunção do domicílio eleitoral líquido**

A edição da Resolução-TSE n. 23.659/2021 refunde o conceito de domicílio eleitoral, ao deslocar o seu foco da mera residência para uma análise mais abrangente dos vínculos que unem o cidadão a um determinado município e, que o autorizam a participar do ambiente político daquela municipalidade.

Para além disso, aliás, essa mudança de paradigma, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana valor de primeira monta do regime constitucional iniciado em 1988, busca assegurar o pleno exercício do direito ao sufrágio para todos os cidadãos brasileiros, independentemente de sua situação ou status habitacional.

Afinal, “A pessoa é, nesta perspectiva, o valor último, o valor supremo da democracia, que a dimensiona e humaniza. É, igualmente, a raiz antropológica constitucionalmente estruturante do Estado de Direito [...]” (Santos, 1999, p. 93-94). Além disso, como lembra Salgado (2010) os princípios constitucionais estão umbilicalmente ligados com a disciplina eleitoral.

De acordo com a nova norma, o domicílio eleitoral pode ser comprovado por meio de diferentes vínculos:

Art. 23. Para fins de fixação do domicílio eleitoral no alistamento e na transferência, deverá ser comprovada a existência de vínculo residencial, afetivo, familiar, profissional, comunitário ou de outra natureza que justifique a escolha do município.

Na atual dinâmica, o domicílio eleitoral pode ser provado pela presença de vínculos de ordem residencial, afetivo, familiar, profissional e comunitário, além de outros que possam ser necessários e suficientes para comprovar a ligação entre a pessoa e o município no qual pretende exercer seu direito ao sufrágio.

O vínculo residencial já foi analisado suficientemente, mas é necessário compreender os conceitos que envolvem os demais. O vínculo familiar nasce do fato de parentes próximos (mãe, filha e irmã, por exemplo) residirem ou serem naturais de uma determinada cidade.

Nesse quesito, interessante o julgado a seguir em que se discute se a definição de parentesco para fins eleitorais deve sofrer limitações conceituais:

Apresentação de comprovante de endereço em nome de tia, parente na linha colateral de terceiro grau. Inexistência de norma que limite o grau de parentesco para fins de comprovação de vínculo familiar. Incidência do art. 1.592 do Código Civil, que prevê que são parentes em linha colateral ou transversal até o quarto grau. A comprovação de residência no município de parente mais distante - 3º grau na linha colateral -, por si só, não é hábil a caracterizar o vínculo familiar. É razoável exigir que se demonstre que a relação de parentesco seja real e não meramente formal. Certidão de averiguação que comprova a relação de parentesco real. Município de nascimento da mãe. Comprovação de vínculo familiar e afetivo com o município. (TRE-MG, REI n. 060002753, Des. Patrícia Henriques Ribeiro, 09/07/2024)

O vínculo profissional nasce com o exercício do trabalho na localidade, seja como servidor público, empregado ou autônomo o que funciona como demonstração da integração do cidadão na vida social e econômica daquela localidade. Assim:

[...] 3. Para comprovar o vínculo com o município, o eleitor apresentou documentação que comprova ser professor da rede municipal de ensino de São João do Arraial. 4. Comprovado o vínculo profissional com o município. (TRE-PI, REI n. 060006550, Des. Lirton Nogueira Santos, 21/08/2024)

O vínculo comunitário se refere à participação em atividades sociais, como ingresso em associações de moradores, clubes, igrejas ou outras organizações locais o que demonstra a integração do cidadão na vida social do município. Também constitui o vínculo comunitário o fato de o município ser o local de nascimento do eleitor, há, inclusive, citações a isso na jurisprudência:

De todo modo, os documentos de identificação da eleitora colacionados aos autos demonstram que ela nasceu no Município de Pedra Mole, circunstância que autoriza a transferência de domicílio eleitoral pleiteada, a teor do disposto no art. 118, caput, da Resolução TSE n. 23.659/2021. (TRE-SE, REI n. 060001318, Des. Cristiano Cesar Braga de Aragão Cabral, 15/08/2024)

O vínculo patrimonial se verifica por meio da posse ou propriedade de imóveis na localidade.

O vínculo político decorre do fato de uma pessoa ser filiada a partido político em uma determinada cidade, ter recebido votação expressiva dos eleitores daquela localidade em algum pleito ou possuir militância na região. Dessa maneira:

O Recorrido logrou demonstrar, a contento, o estabelecimento de liame patrimonial, político, social e comunitário com a municipalidade para onde pretende transferir sua inscrição eleitoral: seja por intermédio da comprovação

de propriedade de bem imóvel sito na cidade; seja pela destinação de sucessivas emendas parlamentares dirigidas a beneficiar entidades assistencialistas sediadas na urbe, como fruto de sua atuação enquanto Deputado Estadual, eleito com votação expressiva no município em moldura. (TRE-PE, REI n. 060002017, Des. Candido Jose da Fonte Saraiva de Moraes, 12/06/2024)

Por fim, há o vínculo afetivo que é de difícil conceituação e parece representar um caráter residual que reúne um pouco dos vínculos anteriormente apontados, devendo apontar dados que comprovem um liame entre a pessoa e a cidade que decorra, por exemplo, de relações de amizade ou do fato de haver sido morador da urbe no passado.

A jurisprudência já reconheceu, inclusive, a existência de vínculo religioso:

[...] 2. Restou demonstrado nos autos que o eleitor exerceu sacerdócio no município de Pium de 2019 a 2023, bem como ocupou cargo de secretário municipal entre fevereiro de 2022 a fevereiro de 2023, circunstâncias aptas a comprovar o vínculo religioso, social, comunitário e político com a localidade. 3. Os vínculos social, afetivo, religioso, comunitário, político e profissional não são rompidos com a mudança de domicílio, afastando-se o rigor de não haver sido comprovada a residência nos últimos três meses anteriores ao pedido. (TRE-TO, REI n. 060003570, Des. Silvana Maria Parfieniuk, 09/08/2024)

A ampliação dos conceitos significa, igualmente, um aumento do acesso da pessoa eleitora ao direito ao sufrágio, facilitando o seu exercício e dotando o cidadão de maior espaço de escolha acerca da definição do local em que realizará suas escolhas políticas.

Essa abertura de possibilidades retrata com maior perfeição o ambiente de mudanças e dinamismo da atualidade, com a facilidade de locomoção física, a simplificação da circulação da informação e era da superconectividade. Esse momento chamado por Bauman

(2001) de modernidade líquida, ao tempo em que privilegia a individualidade e os interesses pessoais, estimula a fluidez de conceitos e ideias.

### 2.3 Identificando o novo domicílio eleitoral

A mudança conceitual perpetrada pela Resolução-TSE n. 23.659/2021 pode ser verificada em diferentes momentos do texto normativo. Em primeiro lugar o desejo de realizar a dissociação de ideia entre o local de residência e o local de domicílio eleitoral é explicitado de modo incontestado:

Art. 42. Os campos do formulário RAE serão detalhados em ato da Corregedoria-Geral Eleitoral e serão orientados à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, do direito à autodeclaração e das finalidades de adequada identificação da pessoa eleitora e de coleta de informações necessárias para o aperfeiçoamento e a especialização dos serviços eleitorais, devendo ser previstos, necessariamente:

[...]

X - domicílio eleitoral, para identificação de município ou do Distrito Federal como localidade onde a pessoa, comprovado um dos vínculos a que se refere o art. 23 desta Resolução, exercerá o direito ao voto;

XI - endereço de residência ou de contato, que não necessariamente corresponderá ao do domicílio eleitoral, podendo o preenchimento do campo ser dispensado em caso de informação de tratar-se de pessoa em situação de rua ou sem moradia fixa;

Como se observa os campos correspondentes a residência e domicílio eleitoral foram separados. A residência serve para apontar o local onde a pessoa poderá ser encontrada pela Justiça Eleitoral quando assim for necessário e se refere à cidade, bairro, rua e número da casa. O domicílio eleitoral, por outro lado, é o local em

que a pessoa deseja exercer os seus direitos políticos e sempre será uma cidade, sem qualquer informação adicional.

A jurisprudência já contempla essa percepção:

A alegação do partido recorrente quanto a indicação de residência no município de São João do Sabugi/RN, efetuada pela própria recorrida em redes sociais da internet e cadastros sociais do governo federal, não impede a configuração de seu domicílio eleitoral em Ipueira/RN, uma vez que, além de ser possível às pessoas físicas ter mais de uma residência (Art. 71 do CC), o conceito de domicílio eleitoral é amplo, permitindo a legislação eleitoral a comprovação do vínculo residencial mediante conta de luz, água, telefonia ou outros, conforme Art. 118, caput e §1º, da Resolução 23.659/2021 do TSE, ficando a cargo do eleitor a escolha por qualquer uma das municipalidades com a qual possua vínculo. (TRE-RN, REI n. 060007168, Des. Suely Maria Fernandes da Silveira, 15/08/2024)

### **3 O valor da autodeclaração e da interpretação que privilegie o exercício dos direitos políticos**

A Resolução-TSE n. 23.659/2021 foi sensível às situações em que a pessoa eleitora possui dificuldades de apresentar documentos que possam servir de prova do seu vínculo com a circunscrição eleitoral. Por conta disso, a norma reconhece o direito do cidadão à autodeclaração, ou seja, à possibilidade de declarar ao juízo qual é o seu domicílio eleitoral, sob as penas da lei, sem a necessidade de apresentar documentos específicos que corroborem a informação.

Nesse sentido:

Art. 118 [...]

§ 4º Em qualquer outra situação na qual subsista dúvida quanto à idoneidade da documentação apresentada ou sendo tal documentação

inexistente, a pessoa poderá declarar, sob as penas da lei, que tem domicílio no município.

Art. 119. Na análise das declarações do eleitor ou da eleitora e da documentação comprobatória da identidade e do domicílio eleitoral, o juiz ou a juíza adotará a interpretação mais benéfica ao cidadão, sendo-lhe facultado, todavia, determinar realização de diligências, inclusive verificação in loco, antes de decidir.

A Justiça Eleitoral já demonstra essa ideia em seus julgados:

A alegação do partido recorrente quanto a indicação de residência no município de catolé do Rocha/PB, efetuada pela própria recorrida em cadastros sociais de programas do governo federal, não impede a configuração do domicílio eleitoral em Ipueira/RN, uma vez que o vínculo indicado pela eleitora para a configuração de seu domicílio eleitoral foi o familiar e não o residencial. (TRE-RN, REI n. 060005869, Des. Suely Maria Fernandes da Silveira, 09/08/2024)

A autodeclaração supre a ausência de documentos específicos, mas não impossibilita a realização de diligências ou o levantamento de outros meios de prova necessários à comprovação de seu conteúdo quando houver dúvida real acerca da veracidade do conteúdo declarado.

Contudo, nesse ponto, é importante anotar que as dúvidas que devem legitimar a investigação do conteúdo informado não podem ser aleatórias ou autoevidentes. Nessa toada, não é possível, por exemplo, questionar a declaração imputando a incerteza de sua veracidade pelo fato de ser documento unilateralmente produzido.

O tema também já foi analisado pela Justiça Eleitoral:

[...] 2. A autodeclaração do eleitor tem presunção, ainda que relativa, de veracidade, só podendo ser afastada caso haja prova em sentido contrário.  
3. Diligência feita por oficial de justiça em endereço informado no RAE é válida para afastar alegação de vínculo residencial, mas não

serve para ilidir alegação de outros vínculos. 4. Embora os vínculos comunitário e econômico sejam advindos de documentos produzidos unilateralmente pelo eleitor, estes possuem valor para comprovação de domicílio eleitoral, só podendo ser desconsiderados caso comprovado vício. (TRE-MA, RE1 n. 060007182, Des. Jose Valterson de Lima, 25/07/2024)

A própria norma estabelece que uma das suas pilstras fundantes é o respeito à autodeclaração da pessoa eleitora:

Art. 42. Os campos do formulário RAE serão detalhados em ato da Corregedoria-Geral Eleitoral e serão orientados à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, do direito à autodeclaração e das finalidades de adequada identificação da pessoa eleitora e de coleta de informações necessárias para o aperfeiçoamento e a especialização dos serviços eleitorais, devendo ser previstos, necessariamente: [...]

Como se observa, a norma rege-se pelo princípio da dignidade da pessoa humana fato que se comprova quando é possível verificar que a medida garante que todos as pessoas, independentemente de sua situação socioeconômica ou documental, tenham acesso ao direito de voto e o façam da forma que lhes for mais cômoda e adequada.

Além disso, a norma estabelece que, na análise das declarações prestadas pela pessoa eleitora e da documentação comprobatória, o juiz ou a juíza devem adotar a interpretação mais benéfica ao cidadão, buscando facilitar o exercício do direito de voto e evitar obstáculos desnecessários.

### **3.1 As diligências possíveis no alistamento eleitoral**

É certo que a Resolução-TSE n. 23.659/2021 autoriza o juiz ou a juíza a determinar a realização de diligências, inclusive verificação *in loco*, para confirmar a veracidade das informações prestadas pela pessoa eleitora.

No entanto, as diligências devem ser direcionadas para a busca de provas concretas sobre os vínculos alegados pela pessoa eleitora, e não para a comprovação da mera residência. Nessa marcha, se o vínculo apontado for familiar busca-se provas do parentesco apontado, se for profissional deseja-se encontrar contratos de trabalho ou anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social e se for patrimonial é desejável a apresentação de registros imobiliários e documentos de tal jaez.

Em nenhum dos exemplos apresentados há a necessidade de que a pessoa eleitora possua residência no município, logo, é inviável que se exija a apresentação de comprovantes de residência ou se determine a realização de diligências com o comparecimento do oficial de justiça em um determinado endereço em busca da cidadã ou do cidadão.

A adoção de tais medidas é contraditória por si só e equivale à tentativa de provar a ocorrência de um homicídio por meio de uma perícia grafotécnica. Homicídio se comprova com exame de corpo de delito, falsidade documental com perícia grafotécnica.

Nessa ordem de ideias, não há automático vício nos casos em que a pessoa eventualmente não seja localizada no endereço fornecido:

[...] 2. A Resolução TSE n. 23.659/2021 promoveu significativa alteração no paradigma interpretativo do instituto do domicílio eleitoral, conferindo à cidadã e ao cidadão o protagonismo na definição de seu domicílio, reconhecendo que essa escolha é parte do efetivo exercício dos direitos políticos. 3. Índícios de que o eleitor não reside no endereço indicado por ocasião do requerimento não são suficientes para o indeferimento da transferência, mormente quando existentes elementos que demonstram a existência de vínculo comunitário e político. (TRE-PR, REI n. 060000971, Des. Claudia Cristina Cristofani, 11/06/2024)

A jurisprudência, também, aponta essa dissonância entre o objetivo buscado e o meio de prova escolhido:

RECURSO ELEITORAL. REQUERIMENTO DE TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. INDEFERIMENTO NO JUÍZO

DE ORIGEM. ELEITOR NÃO ENCONTRADA QUANDO DA DILIGÊNCIA IN LOCO. IRRESIGNAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VÍNCULO AFETIVOS E FAMILIARES. COMPROVADA A NATURALIDADE DO CÔNJUGE NA LOCALIDADE. DEMONSTRAÇÃO DE VÍNCULO FAMILIAR. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. O conceito de domicílio eleitoral, pela própria legislação, define-se como elástico, abrangendo várias nuances além do ânimo definitivo com o local da residência, sendo possível a comprovação através da demonstração de vínculos residenciais, afetivos, familiares ou de outras naturezas que possam justificar a escolha do eleitor para exercer seus direitos políticos com o município. 2. A certidão e casamento acostada aos autos pela eleitoral comprova que seu cônjuge é natural do município de São Francisco-PB, restando demonstrado o vínculo familiar da eleitora com o município. (TRE-PB, REI n. 060006755, Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, 21/08/2024)

Da mesma maneira, as exigências acessórias devem estar restritas a cada uma das espécies de vínculos, não podendo abarcar todos eles:

[...] 3. A exigência temporal de 3 meses limita-se ao vínculo decorrente de residência. 4. Se documentos produzidos pelo eleitor possuem valor para comprovação do domicílio, tanto mais aqueles elaborados por terceiros. Para a sua desconsideração é preciso a prova de vício. (TRE-MA, REI n. 060006223, Des. Angelo Antonio Alencar dos Santos, 19/07/2024)

#### **4 O estado da arte da jurisprudência: a resolução cidadã tem sido realmente compreendida?**

Desde o advento da Resolução-TSE n. 23.659/2021 já se passaram dois ciclos eleitorais com seus respectivos fechamentos de cadastro. Isso significa que em duas oportunidades a Justiça Eleitoral se deparou com momentos em que há um incremento importante dos pedidos de alistamento e transferência eleitoral e, conseqüentemente, há um acréscimo dos casos em que se tornou necessário analisar o conceito de domicílio eleitoral em casos práticos.

Em muitas ocasiões as cortes regionais seguem estabelecendo obstáculos ao reconhecimento do domicílio eleitoral que são incompatíveis com o regime atual, ainda se achando muito presas ao paradigma do domicílio eleitoral sólido.

É valiosa a análise crítica de alguns julgados que seguem essa linha de pensamento e a compreensão de quais foram as razões de decidir.

Em um primeiro grupo existem decisões que colocam em dúvida a qualidade dos documentos apresentados pela pessoa eleitora, por exemplo: “O contrato particular de compra e venda constitui prova precária do vínculo patrimonial para fins de transferência de domicílio eleitoral” (TRE-AM, REI n. 060007659, Des. Marcelo Manuel da Costa Vieira, 19/08/2024).

Nesse caso, o documento que comprova vínculo patrimonial e comunitário é descartado sem que sequer seja levantada qualquer dúvida acerca da idoneidade do seu conteúdo.

Como consequência do primeiro bloco há decisões em que se buscam provas para subverter o conteúdo dos documentos apresentados pela pessoa eleitora:

A despeito de o eleitor apresentar faturas de energia elétrica em seu nome com o mesmo endereço indicado à Justiça Eleitoral, há certidão nos autos contendo informação de que o eleitor não foi encontrado e não reside no local, sendo forçoso presumir verdadeiros os fatos trazidos no documento assinado por servidor que detém fê pública. (TRE-RN, REI n. 060004237, Des. Ticiania Maria Delgado Nobre, 16/08/2024)

O fato de haver vínculo patrimonial e comunitário comprovado pelo contrato de fornecimento de energia é afastado pela inexistência de domicílio na circunscrição.

Por fim, são persistentes os obstáculos criados para a comprovação do domicílio eleitoral de mulheres, o que além de tudo, desrespeita a obrigatoriedade de realização de julgamento sob perspectiva de gênero. Nesse sentido:

[...] 2. A existência de vínculo afetivo e familiar com o município em que vive a alegada companheira do eleitor não prescinde da comprovação da existência da união estável, não sendo suficiente a mera alegação. 3. A fatura de pagamento da concessionária de energia elétrica não se presta a comprovar o vínculo residencial quando estiver em nome de terceiro com o qual não se comprova relação de parentesco ou afinidade. 4. Não há que se considerar caracterizado o vínculo patrimonial quando não se apresenta nos autos qualquer documento que comprove a propriedade de imóvel situado no município para o qual se pretende a transferência do domicílio eleitoral. (TRE-RN, REI n. 060002338, Des. Bruno Teixeira de Paiva, 03/06/2024)

Mulheres que vivem em união estável não conseguem dotar de validade suas declarações sobre tal condição e, conseqüentemente, não conseguem utilizar comprovantes de residência emitidos em nome de seus companheiros. Não se pode esquecer que a norma privilegia a autodeclaração e que essa deve ser a regra, sendo afastada apenas quando surgirem indícios reais de que as informações prestadas não são verdadeiras.

No regime atual a presunção é de veracidade das declarações prestadas pela pessoa eleitora e não o inverso. A ideia de que se pretende preservar a hígidez do cadastro eleitoral não pode servir pra solapar o exercício dos direitos políticos, especialmente, pelos hipossuficientes.

## 5 Conclusão

A Resolução-TSE n. 23.659/2021 representa um avanço significativo na proteção do direito de voto, expandindo o conceito de domicílio eleitoral e garantindo o acesso ao sufrágio a todas as pessoas eleitoras. A Resolução recebeu o codinome de Cidadã não à toa, pois possui um claro foco na dignidade da pessoa humana e na busca por soluções que facilitem e assegurem o exercício dos direitos políticos indistintamente, contribuindo assim para a consolidação da democracia e para a participação popular no processo político.

É importante, no entanto, que a jurisprudência da Justiça Eleitoral acerca dos temas relacionados com o alistamento eleitoral, considerado em seu conceito mais amplo, possa refletir em sua inteireza o espírito da norma. Nesse ponto, indubitavelmente, ainda há que se consolidar a compreensão acerca dos novos conceitos que envolvem o domicílio eleitoral e seus limites.

Ao tempo em que a norma definiu um conceito aberto, que considera múltiplas variáveis e consolida a ideia de que a pessoa eleitora é a protagonista das escolhas acerca do local em que seus direitos políticos serão exercidos, é preciso que a prática reflita essa escolha normativa.

Nesse senso, é certo que a jurisprudência avançou bastante nos últimos anos na marcha rumo a dotação de plena concretude à norma, contudo, ainda existem focos de resistência à mudança, algum apego ao antigo modelo de um domicílio eleitoral restrito e uma medida de medo com relação à fidedignidade do cadastro eleitoral.

Diante disso, resta a percepção de que a Resolução Cidadã inaugura um caminho que não admite retrocessos e, por conta disso, a marcha esperada e desejada será aquela que contempla o reconhecimento de um domicílio eleitoral formatado por fatores e vínculos múltiplos e variados.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmund. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Direitos políticos no Brasil: o eleitor no século XXI.** Curitiba: Juruá, 2015.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOS, Fernando Ferreira dos. **Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** Fortaleza: Celso Bastos, 1999.



# POLÍTICA, SEXO E GÊNERO: A MANIPULAÇÃO DAS COTAS DE GÊNERO DIANTE DAS ELEIÇÕES DE 2024

*João Victor Coelho de Campos<sup>1</sup>*

*Luciane Mara da Silva<sup>2</sup>*

## RESUMO

Este artigo investiga a manipulação das cotas de gênero nas eleições municipais de 2024 no Brasil. O objetivo é analisar essas fraudes e suas implicações jurídicas e sociais, considerando a promulgação da Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral, que visa padronizar o enfrentamento das fraudes em cotas de gênero. A metodologia utilizada é qualitativa, baseada na análise de precedentes jurídicos e na revisão bibliográfica, avaliando os desafios enfrentados e as possíveis soluções para fortalecer a participação feminina no cenário político. Os resultados indicaram que, apesar dos avanços normativos, as fraudes ainda representam uma barreira significativa para a equidade de gênero nas eleições. A conclusão destacou a necessidade de fiscalização rigorosa e aplicação efetiva das sanções para garantir que as cotas de gênero cumpram seu papel de inclusão.

**PALAVRAS-CHAVE:**

1. Fraude eleitoral
2. Inclusão de gênero
3. Equidade política
4. Súmula 73

---

1 Advogado com formação em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Especializando-se em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social pela UFMT.

2 Assessora Técnica Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Especialista em Processo Civil e Processo Penal pela Escola de Direito de Brasília. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

## 1 Introdução

A questão da participação política das mulheres e de sua representatividade tem sido amplamente debatida nas últimas décadas, especialmente em contextos democráticos que buscam promover a equidade de gênero. No Brasil, as cotas de gênero surgem como uma resposta legislativa importante para mitigar as desigualdades históricas que limitam o acesso das mulheres aos espaços de poder.

A Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, foi um marco ao estabelecer que pelo menos 30% das candidaturas de cada partido ou coligação devem ser preenchidas por um dos sexos. No entanto, a prática política revelou desafios significativos, especialmente com a ocorrência de fraudes nas cotas de gênero.

A manipulação das cotas de gênero, em que partidos registram candidaturas femininas fictícias ou “laranjas” para cumprir as exigências legais, sem realmente promover a participação feminina, continua sendo um obstáculo à equidade,<sup>3</sup> impondo a necessidade de uma análise detalhada e crítica dessas práticas, no intuito estimular a consciência social para a necessidade de mudanças.

Nesse sentido, merece destaque a edição da Súmula 73 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como uma tentativa de fortalecer a fiscalização e punir as fraudes nos pleitos eleitorais. Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo geral investigar as condições sob as quais as cotas de gênero são manipuladas nas eleições, com foco nas estratégias de fraude e nas implicações jurídicas dessas práticas.

Especificamente, pretende-se analisar como a Súmula 73 do TSE pode impactar as eleições e a conduta dos partidos políticos, além de discutir a relevância das teorias de gênero, como as propostas de Gail Rubin e Judith Butler na compreensão do contexto político brasileiro, especialmente no que diz respeito à construção social do sexo e do gênero (Butler, 2003, 2010; Rubin, 2017).

Rubin (2017), ao analisar as normas e estruturas sociais que moldam a sexualidade, revela como essas construções influenciam as desigualdades de gênero, enquanto Butler (1990, 1993), com sua

---

3 Um exemplo relevante é a decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no caso do PSL em Divinópolis (MG) durante as eleições municipais de 2020, em que o partido foi acusado de registrar candidaturas femininas apenas para cumprir o percentual mínimo exigido pela legislação eleitoral (Brasil, 2020).

teoria da performatividade, desafia as noções tradicionais de sexo como uma categoria fixa, propondo que o gênero é uma construção discursiva reiterada. Essas perspectivas são fundamentais para entender as resistências e manipulações que ocorrem no contexto das cotas de gênero, fornecendo uma base crítica para analisar como as práticas eleitorais refletem e reforçam as desigualdades de poder entre os gêneros no Brasil.

Assim, a relevância deste estudo reside na sua contribuição para o debate acadêmico sobre a eficácia das políticas afirmativas e a promoção da equidade de gênero na política, ao tempo que busca oferecer uma perspectiva crítica e atual sobre a implementação das cotas de gênero e suas limitações. Socialmente, destaca-se a importância de garantir que as cotas sejam mais do que uma formalidade legal, mas um verdadeiro instrumento de mudança, promovendo a inclusão e a representatividade feminina de forma efetiva.

Para tanto, ao longo deste artigo, são discutidos os desafios que a implementação das cotas de gênero ainda enfrenta, incluindo a resistência cultural à participação feminina e as estratégias que os partidos utilizam para burlar as regras. A análise das teorias de gênero e a aplicação prática dessas ideias na política brasileira oferecem uma base para melhor compreensão das dinâmicas de poder que sustentam essas fraudes e levam à reflexão quanto à urgência de políticas públicas e estratégias jurídicas mais eficazes para combater esses eventos, buscando caminhar em direção a uma política mais inclusiva e representativa.

## 2 Sexo, gênero e influência política

Sexo e política, embora debatidos desde os primórdios da civilização, continuam sendo temas atuais e intensamente debatidos nas cátedras acadêmicas, figurando no epicentro de grandes discursos legislativos e judiciários. Esses debates se intensificam durante os períodos eleitorais, quando a interseção entre tais conceitos traz à tona a mitigação da participação de minorias no cenário político.

Para abordar esse tema delicado, é possível recorrer à obra de uma das maiores entusiastas da temática, a antropóloga norte-americana Gail Rubin, conhecida por seu ativismo na defesa dos direitos sexuais. Em seu livro *Política do sexo* (2017), composto de

dois ensaios: *O tráfico de mulheres* (1975) e *Pensando o sexo* (1984), a autora analisa criticamente as normas e os padrões sociais que moldam a sexualidade humana, destacando as políticas subjacentes a esses comportamentos.

Ela descreve a natureza política da sexualidade, enfatizando que é influenciada por conflitos de interesse e manobras de grupos dominantes. Rubin (2017, p. 5) argumenta que o sexo está intimamente conectado ao campo político, enaltecendo que esses agentes sempre estiveram envolvidos nas discussões sobre sexualidade e suas práticas formas de monitorar e controlar os papéis atribuídos socialmente a cada gênero.

Para ela, as categorias de gênero, como construções sociais, influenciam profundamente os papéis e as expectativas atribuídos a homens e mulheres na sociedade. Em sua ótica, esses papéis são moldados por normas sociais e políticas que perpetuam desigualdades, sobretudo de gênero, ao serem exercidos predominantemente pelo sexo masculino (Rubin, 2017).

Nesse contexto, Rubin (2017) prevê que essas manobras políticas não apenas reforçam o status quo, mas também limitam a participação e a autonomia das mulheres no cenário político e social. Os modelos de construção social sobre os corpos e suas práticas são refletidos nas normas atuais como uma herança histórica, revelando, por consequência, que a regulação do sexo e dos corpos sempre esteve presente na sociedade, de forma direta ou indireta, especialmente quando falamos do corpo masculino.

Quando se trata de gênero e sua relevância para as construções sociais e políticas, outra pensadora importante para o presente tema é a escritora estadunidense Judith Butler. Entre seus muitos escritos, destacam-se os livros *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade* (2003) e *Corpos que importam: os limites discursivos do sexo* (2010). Nessas obras, a autora problematiza inúmeras questões relacionadas à construção social do sexo e do gênero (Butler, 2003, 2010).

Em sua obra, a autora enfatiza que a categoria do sexo desde os primórdios é normativo e regulatório, isto é, o sexo para ela se traduz em uma normatização de práticas regulatórias, que, por consequência, produz os corpos que governa (Butler, 2010). Ela desvenda o sexo como uma condição normativa que influencia e modula comportamentos, destacando as diferenças impostas por padrões socioculturais, que são frequentemente moldados por um

sistema de valores heteronormativos, frequentemente enraizados em tradições judaico-cristãs.

Em outras palavras, os papéis tradicionalmente atribuídos a homens e mulheres são forçados e reforçados, em que o homem sempre é visto como o provedor e a mulher como a cuidadora do lar, uma noção que perpetua a ideia de fragilidade feminina e a associa com padrões de passividade (Butler, 2003).

A materialização dessas normas reguladoras é compreendida por meio de uma prática reiterada e citacional do próprio discurso pelo qual a autora denomina de performatividade. De acordo com a autora, esse fenômeno performativo tem por objetivo “materializar o sexo do corpo, para materializar a diferença sexual a serviço da consolidação do imperativo sexual” (Butler, 2007, p. 54).

Esse ato performativo é trazido pela autora em sua obra como um tipo de discurso do ódio:

[...] como um ato que um usuário da linguagem exerce a fim de implementar efeitos já autorizados, mas de forma mais precisa enquanto um ritual social, como a própria modalidade das práticas [...] tão poderosas e tão difíceis de revogar por serem silenciosas e insidiosas, insistentes e insinuantes (Butler, 2021, p. 261).

Sendo algo normativo, o sexo é traduzido em uma norma, que é fortalecida na proporção na qual ela própria é reiterada e trazida à tona pela linguagem como forma de legitimação. Também é vista como norma na medida em que impõe as características das diferenciações do masculino e feminino, ou seja, a reiteração da heteronormatividade compulsória sob os corpos como limitador das vontades (Weeks, 2000).

Desse modo, o gênero pode ser visto como um conjunto de ações estilizadas em um determinado tempo e espaço e pode variar conforme a cultura na qual está inserido. Infelizmente, falar em gênero na atualidade requer, de certa forma, cautela, tendo em vista que a sociedade constitui, como dito acima, o discurso em uma identidade, conduta que demonstra quão frágil é o tema.

Essa ordem binária das classificações entre homem/mulher e masculino/feminino, portanto, é calcada em um sistema heteronormativo compulsório. Essa classificação é demarcada pelo que Butler (2021) denomina de falocentrismo, isto é, a ideia de uma filosofia

que defende a supremacia do masculino. Esse fenômeno, por sua vez, decorre de uma relação de poder e disciplina dos corpos por meio da linguagem e, em razão disso, assume um papel político na medida em que o indivíduo só é reconhecido por meio do seu sexo biológico.

Em sua obra, a autora critica incisivamente os padrões impostos pela heteronormatividade, destacando como eles marginalizam e excluem aqueles que divergem das normas sociais convencionais (Butler, 2021). Esse processo de exclusão, de acordo com ela, cria barreiras significativas para a integração social de indivíduos e grupos que não se encaixam nesses moldes pré-estabelecidos.

Ademais, para ela, esse fenômeno gerou um sistema de valores misóginos que perdura em nossa sociedade até os dias atuais, em que sexo e gênero são frequentemente vistos como elos mais fracos, sendo muitas vezes marginalizados e privados de direitos (Butler, 2017, 2021). Um exemplo disso é a restrição histórica da participação feminina no sufrágio eleitoral, que demonstrou como as mulheres foram excluídas do direito de votar e de serem votadas.

Foi apenas em 1932, com o advento do Código Eleitoral, que a nação brasileira, a partir de inúmeras reivindicações e lutas das mulheres, realizou um avanço histórico ao conceder ao sexo feminino o direito ao voto. Contudo, essa conquista veio com várias restrições que refletiam as desigualdades persistentes na sociedade. Inicialmente, o voto feminino era facultativo e restrito às mulheres solteiras e viúvas que possuíam renda própria e eram alfabetizadas, todas com idade superior a 21 anos (Matias; Pergentino, 2021, p. 2).

As mulheres casadas, por sua vez, encontravam-se sob outra camada de limitação: só podiam votar com a autorização explícita de seus maridos (Matias; Pergentino, 2021, p. 2). Essas restrições ilustram como as estruturas de poder tradicionais perpetuavam a desigualdade ao privilegiar certos grupos, mantendo outros em uma posição de desvantagem e marginalização.

Embora tenham ocorrido progressos significativos, o Código Eleitoral de 1946 representou uma etapa importante ao expandir os direitos das mulheres, excluindo apenas as analfabetas do processo eleitoral. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 avançou ainda mais, garantindo o direito de voto a todos os cidadãos na busca pela igualdade entre os sexos no acesso ao sufrágio.

Apesar de as mulheres terem conquistado o direito ao voto e à candidatura, suas participações em eleições continuavam e ainda continuam limitadas devido a fatores culturais, que perpetuam estereótipos de gênero; desigualdades estruturais nos partidos políticos, que dificultam o acesso a recursos e apoio, e a dupla jornada, que impõe uma carga desproporcional de responsabilidades domésticas e familiares (Fonseca; Fachin, 2022, p. 14).

A baixa representatividade feminina na política brasileira, desse modo, é fruto de um histórico legislativo excludente e misógeno que não conferia direitos políticos plenos às mulheres. Apesar de serem a maioria do eleitorado, elas enfrentam desigualdades políticas, econômicas e sociais, recebendo menos estrutura, recursos financeiros e apoio partidário em suas campanhas.

Diante de grandes debates, transformações e inovações no ordenamento jurídico, surgiu, em 1997, a implementação da cota de gênero, estabelecendo um percentual mínimo de participação feminina nas eleições, cujo avanço foi significativo para promover a inclusão das mulheres no sistema eleitoral.

As cotas de gênero surgem, portanto, como uma tentativa de corrigir essas desigualdades históricas, mas sua manipulação por meio de candidaturas “laranjas” revela as limitações e os desafios ainda presentes na busca por uma verdadeira equidade.

### **3 Entendendo a cota de gênero**

A noção de cotas de gênero surgiu pela primeira vez com a Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, que, em seu artigo 11, § 3º, estipulava que, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas femininas. Embora destinada às eleições municipais, essa legislação gerou grande polêmica ao estabelecer esse percentual, uma vez que, se o objetivo fosse criar uma verdadeira igualdade entre candidaturas femininas e masculinas, a lei ainda estaria aquém de alcançar essa meta, pois o percentual estipulado não refletia uma paridade real.

Diante desse cenário, por meio do § 3º, artigo 10, da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, tal porcentagem foi aumentada: “de todas as vagas resultantes das normas deste artigo, cada partido ou coligação deverá preencher no mínimo 30% (trinta por cento) e no máximo 70% (setenta por cento) com candidaturas de cada sexo” (Brasil, 1997).

A implementação das cotas de gênero representou uma mudança significativa no panorama eleitoral e social brasileiro, buscando fomentar uma maior equidade de gênero na política, um exemplo claro de como o sistema eleitoral pode servir de uma ferramenta para promover reformas sociais significativas, contribuindo para um equilíbrio mais representativo dentro de um sistema democrático de direito.

Nesse escopo de transformações, em 2009, o mesmo dispositivo mencionado anteriormente recebeu uma nova redação, na qual a expressão “deverá preencher” foi substituída por “preencherá”. Essa alteração reforçou a obrigatoriedade dos percentuais estabelecidos para candidaturas de cada sexo, trazendo, portanto, o caráter imperativo da expressão.

O TSE, ao analisar essa modificação, confirmou o caráter obrigatório da norma na Resolução n. 78.432/PA, de 12 de janeiro de 2010, que enfatiza a observância obrigatória dos limites mínimos e máximos de cada sexo nas candidaturas. É importante destacar que a palavra “sexo” na legislação quase sempre foi percebida pelo caráter biológico, não considerando, com isso, as inúmeras variações de identidade de gênero.

A Resolução n. 23.609 do TSE, em seu artigo 17, § 2º, trouxe a expressão “gênero” em consonância com a Emenda à Constituição n. 97, de 4 de outubro de 2017, reforçando a inclusão e a participação não apenas de homens e mulheres, mas também de transexuais e travestis no rol de cotas de gênero, distanciando-se do sentido meramente biológico da expressão.

A evolução da interpretação da palavra “sexo” na legislação eleitoral reflete uma transformação significativa na compreensão das identidades de gênero. Originalmente restrita às características biológicas, a interpretação desse termo evoluiu para uma abordagem mais inclusiva, que reconhece a diversidade de gênero existente na sociedade atual.

Sérgio Carrara, em seu texto intitulado *Moralidades, racionalidades e políticas sexuais no Brasil contemporâneo* (2015), destaca que esse tipo de transformação reflete um processo de cidadanização e reconhecimento de direitos civis, em que as identidades de gênero e orientações sexuais são incorporadas nas políticas públicas, desafiando concepções conservadoras e promovendo um entendimento mais amplo e inclusivo da sexualidade e da identidade de gênero (Carrara, 2015).

Nesse sentido, a cota de gênero surge como um marco divisor de águas, trazendo mudanças significativas no processo eleitoral brasileiro. Ela reflete a necessidade urgente de eliminar as desigualdades e fomentar a participação feminina na política brasileira, ao mesmo tempo que estimula uma cultura de inclusão e promoção de grandes inovações no cenário político.

Uma dessas inovações é a determinação relacionada ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Conforme decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.617/DF, em 15 de março de 2018, foi estabelecido que, caso haja um maior número de candidaturas femininas, os recursos globais do partido devem ser destinados proporcionalmente a essas candidaturas. No mesmo sentido, é a Emenda Constitucional n. 111, promulgada em 28 de setembro de 2021, expressando que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas de 2022 a 2030, serão contados em dobro.

Ainda, a Emenda Constitucional n. 117/2022, promulgada em 5 de abril de 2022, alterou o artigo 17 da CF/1988, constitucionalizando a obrigatoriedade dos partidos políticos de destinarem pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, tornando obrigatório o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, às candidaturas femininas (Brasil, 2022).

A Emenda de 2022 reforça a promoção da participação política das mulheres, assegurando a continuidade de programas específicos e prevendo anistia para os partidos que não cumpriram as cotas de gênero até sua promulgação, permitindo que utilizem os recursos não aplicados em eleições subsequentes, desde que as contas não tenham sido julgadas definitivamente.

Diante desse percentual de destinação de recursos, ao calcular a distribuição dos repasses financeiros entre os partidos, os votos recebidos por candidatas mulheres e candidatos negros terão um peso duas vezes maior do que os votos recebidos por outros candidatos. Desse modo, os partidos que investirem em candidaturas de mulheres e negros podem receber uma fatia maior dos recursos disponíveis para financiamento de campanhas, o que pode ajudar a equilibrar as oportunidades e fortalecer a inclusão na política.

Outro aspecto trazido por esse fenômeno é que os partidos são obrigados a destinar uma parte dos recursos e do tempo de propaganda de acordo com o número mínimo de candidaturas por

gênero estabelecido por lei. Isso significa que, se um partido tiver mais candidaturas de um determinado gênero do que o percentual mínimo exigido, ele deve ajustar a distribuição do tempo de propaganda eleitoral para refletir essa proporção maior.

Além disso, o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão também deve ser ajustado para dar mais espaço às candidaturas que excederem os percentuais mínimos. Essa regra incentiva os partidos a promoverem mais candidaturas de mulheres e outros gêneros sub-representados, assegurando-lhes mais recursos e tempo de mídia.

Apesar de todas essas transformações, o cenário político e social ainda enfrenta uma baixa participação feminina nas eleições. Esse efeito pode ser atribuído aos longos anos de exclusão das mulheres desse espaço, criando uma cultura que se internalizou profundamente em nossos arranjos sociais, devido ao fato de que, muito embora os partidos cumpram formalmente o percentual mínimo de candidaturas femininas exigido por lei, inúmeras candidatas figuram apenas como “laranjas”, sem, com isso, receber um apoio efetivo e necessário para suas campanhas.

Esse cenário demonstra que o cumprimento das normas está mascarado, haja vista que a inclusão de mulheres nas eleições não passa de uma formalidade, não configurando o verdadeiro comprometimento com a promoção da igualdade de gênero na política. Em outras palavras, na prática, embora se constate considerável a quantidade de formalização de candidaturas femininas, não é expressiva a realização de atos de campanha por parte dessas candidatas, e muitas recebem um número ínfimo de votos, o que revela uma alta incidência de fraudes nas cotas de gênero, evidenciando a necessidade de medidas mais eficazes para garantir a participação real e efetiva das mulheres na política.

#### **4 A fraude à cota de gênero**

A fraude à cota de gênero ocorre quando partidos políticos registram candidaturas femininas fictícias ou “laranjas” para cumprir formalmente a exigência legal, sem a intenção de promover uma verdadeira participação feminina. Essas fraudes podem se manifestar de diversas formas. Em muitos casos, as mulheres envolvidas são pressionadas a se candidatar apenas para preencher a cota, sem receber

o apoio necessário para desenvolver uma campanha competitiva. Isso resulta em candidaturas meramente simbólicas, sem chances reais de sucesso eleitoral. Além disso, a prática de candidaturas “laranjas” frequentemente envolve a alocação inadequada de recursos, em que verbas destinadas a candidaturas femininas são desviadas para campanhas de candidatos masculinos, configurando-se em estratégia utilizada por partidos que demonstram cumprir formalmente as exigências legais, mas sem qualquer compromisso com a efetiva participação dessas mulheres na corrida eleitoral.

A prática desta espécie de fraude é, infelizmente, uma realidade recorrente em diversos processos eleitorais no Brasil, especialmente nas eleições municipais, o que não apenas contraria o objetivo das leis de cotas de gênero, que visam aumentar a representatividade feminina na política, mas também perpetua as desigualdades políticas e sociais que essas normas pretendem combater.

Um exemplo emblemático dessa prática ocorreu durante as eleições municipais de 2020 em Divinópolis (MG), onde o Partido Social Liberal (PSL) foi acusado de fraudar a cota de gênero. A denúncia foi feita por Lauro Henrique Rodrigues de Carvalho, candidato pelo partido Republicanos, o qual apontou que as candidaturas de Amanda Padilha de Almeida, Andryessa Edvyrdy Santos e Núbia Daniela Rodrigues eram fictícias, criadas apenas para cumprir o percentual mínimo de candidaturas femininas exigido pela legislação eleitoral. Essas candidatas não realizaram atos de campanha significativos e receberam pouquíssimos votos, evidenciando a falta de intenção real de participação (TSE, 2023).

As investigações conduzidas pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) revelaram que o próprio tesoureiro do partido não teve qualquer contato com as candidatas e que um cabo eleitoral, responsável por promover as campanhas, não as conhecia pessoalmente, apenas pelo nome. Esse tipo de situação escancara a superficialidade com que as cotas de gênero são tratadas por alguns partidos, que veem nelas apenas uma obrigação a ser formalmente cumprida, sem qualquer compromisso com a promoção da igualdade de gênero (Folha de São Paulo, 2023).

Outro caso que ilustra a gravidade do problema ocorreu em Pernambuco, também nas eleições de 2020. O Ministério Público Eleitoral investigou o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) por suspeita de fraude à cota de gênero. De acordo com as denúncias, o partido teria registrado candidaturas femininas que, na

prática, não realizaram campanhas efetivas, levantando novamente a questão do uso inadequado dos recursos de campanha. Esse tipo de fraude não só prejudica as candidatas diretamente envolvidas, mas também compromete a integridade do processo eleitoral como um todo (Pernambuco, 2023).

Ratifica-se assim a problemática de que as candidaturas femininas “laranjas”, constantemente, são vistas como uma forma de manipulação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), em evidente burla à legislação, sobretudo, privando as candidatas femininas de recursos que poderiam viabilizar suas campanhas, perpetuando a desigualdade de gênero na política (Brasil, 2018).

O TSE tem se mostrado atento a essa questão, reconhecendo em diversas ocasiões a ocorrência de fraudes nas cotas de gênero. Em suas decisões, o TSE tem reforçado a necessidade de se aplicar sanções severas contra os partidos que praticam esse tipo de fraude, incluindo a possibilidade de anulação de todas as candidaturas do partido envolvido quando comprovado o uso de candidaturas fictícias para burlar a legislação (Brasil, 2023). Essas decisões visam não apenas punir os infratores, mas também desestimular a prática de fraudes em futuras eleições.

A eficácia dessas sanções, no entanto, ainda é objeto de debate. Embora as decisões do TSE sejam um passo importante na luta contra as fraudes eleitorais, há quem argumente que medidas mais estruturais são necessárias para garantir que as cotas de gênero cumpram seu papel de promover a igualdade. Entre as propostas, estão o fortalecimento da fiscalização durante o processo de registro de candidaturas e o aumento da transparência na distribuição e no uso dos recursos do FEFC, garantindo que eles sejam efetivamente utilizados para apoiar candidaturas femininas (Brasil, 2018).

Por fim, é importante destacar que a fraude à cota de gênero não é apenas uma questão legal, mas também social e cultural. A persistência dessa prática revela as profundas resistências à inclusão feminina na política, refletindo uma cultura patriarcal que ainda vê a participação política das mulheres como secundária ou decorativa (Carrara, 2015). Combater essa fraude, portanto, exige não somente uma resposta jurídica como também uma mudança cultural que valorize e promova a participação feminina, que é essencial para a democracia.

Em resumo, a fraude à cota de gênero representa um desafio significativo para a efetivação da igualdade de gênero na política brasileira. Conforme sinalizado por Butler (2003), embora existam mecanismos legais para coibir essa prática, sua persistência revela a necessidade de uma abordagem mais ampla e integrada, que combine medidas legais, culturais e educativas para garantir que as mulheres tenham condições reais de competir e vencer nas eleições, contribuindo para uma política mais inclusiva e representativa.

## **5 Os reflexos e implicações da edição da Súmula 73 do TSE nas Eleições**

A Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), editada em 22 de outubro de 2021, foi criada com o objetivo de padronizar a resposta do Judiciário a fraudes relacionadas às cotas de gênero, especialmente em relação à anulação das chapas eleitorais que praticam tais fraudes, estabelecendo que, comprovada a fraude, toda a chapa eleitoral vinculada àquela fraude deve ser anulada.

Essa súmula busca assegurar que as cotas de gênero, criadas para promover a equidade entre homens e mulheres na política, sejam efetivamente respeitadas e aplicadas de maneira justa e íntegra. O entendimento do TSE é que a prática de candidaturas fictícias ou “laranjas”, em que as mulheres são inscritas como candidatas apenas para cumprir formalidades legais, sem apoio real de seus partidos, constitui uma grave violação da legislação eleitoral.

Assim, a anulação de toda a chapa eleitoral, conforme previsto na Súmula 73, serve como um mecanismo dissuasório contra tais fraudes, incentivando os partidos a cumprirem as cotas de gênero de forma genuína. Além disso, essa súmula reflete o compromisso do Judiciário em combater práticas que minam a participação efetiva das mulheres na política, reconhecendo que fraudes dessa natureza não só prejudicam as candidatas diretamente envolvidas, mas também comprometem a legitimidade do processo eleitoral como um todo.

Já é possível observar alguns reflexos significativos da instituição da Súmula 73 do TSE no ordenamento jurídico eleitoral. Essa súmula, que visa coibir fraudes nas cotas de gênero, já começou a gerar movimentações entre os partidos políticos, que têm demonstrado grande receio quanto ao impacto que ela pode causar

em suas candidaturas. Esses reflexos são evidentes nas tentativas de partidos políticos de atenuar os efeitos das sanções previstas, especialmente em casos em que fraudes são constatadas em suas coligações.

Um exemplo notável dessa movimentação foi o questionamento jurídico levantado por meio da ADI n. 6.338, proposta pelo partido Solidariedade em 2020. Nessa ação, o partido questionou a possibilidade de limitar as sanções apenas aos responsáveis diretos pelo abuso de poder e àqueles partidos que conscientemente tinham concordado com as candidaturas fictícias. A estratégia era clara: se o pedido fosse acatado, os efeitos condenatórios não alcançariam possíveis beneficiários que concorressem de boa-fé, criando uma forma de proteção para esses candidatos.

A Procuradoria Geral da República (PGR), em sua manifestação, argumentou que essa tese, conforme destacado pelo TSE, resultaria em um cenário de ineficácia da política afirmativa. Isso porque, se o indeferimento do registro de candidaturas afetasse apenas as fictícias, o risco de descoberta da fraude se tornaria vantajoso para os partidos infratores. Tal abordagem, segundo a PGR, incentivaria os partidos a se beneficiarem de suas próprias ações ilícitas, enfraquecendo o propósito das cotas de gênero e perpetuando a desigualdade que elas buscam corrigir (Brasil, 2023).

A relatora do caso, ministra Rosa Weber, indeferiu os pedidos formulados, afirmando que é essencial avançar em direção à igualdade material. Em sua decisão, a ministra destacou a necessidade de intervenção estatal para garantir condições materiais mínimas de subsistência, dignidade, amparo e inclusão a todos os grupos sociais vulneráveis e historicamente subjugados. Em uma decisão unânime, o STF reafirmou a noção de que todos os membros da coligação serão punidos pelo abuso de poder quando comprovada a utilização de candidaturas fictícias (Brasil, 2023).

Esse julgamento revela a complexidade das estratégias adotadas por partidos e candidatos para mitigar os efeitos condenatórios das fraudes nas cotas de gênero, surgindo, então, uma questão central: será que essas ações visam atenuar os efeitos já prevenindo possíveis irregularidades cometidas por seus pares? Ou, em um cenário mais preocupante, estariam esses partidos buscando formas de segregar ainda mais a participação feminina no processo eleitoral, utilizando subterfúgios legais para manter o controle do processo eleitoral nas mãos dos grupos dominantes?

Essas perguntas permanecem no centro das práticas recorrentes de descumprimento das disposições eleitorais, que, em teoria, foram criadas para implementar ações afirmativas e promover a igualdade de gênero nas políticas públicas e sociais. A resistência encontrada na implementação dessas medidas evidencia a persistência de estruturas patriarcais que resistem à inclusão plena das mulheres na política, mesmo diante de avanços legislativos significativos.

Enquanto isso, a sociedade e os observadores políticos aguardam ansiosamente pelos próximos capítulos desse jogo eleitoral, em que a velha máxima “manda quem pode, obedece quem tem juízo” parece estar se transformando em “manda quem pode, obedece quem julga ser submissa”. A luta por igualdade no cenário político brasileiro continua, e a efetividade das medidas afirmativas dependerá não apenas de sua implementação, mas também da capacidade das instituições de resistirem às tentativas de subversão por parte daqueles que buscam manter o status quo.

A decisão do STF, ao punir todos os envolvidos em coligações fraudulentas, envia uma mensagem clara de que as leis de cotas de gênero não podem ser apenas uma formalidade a ser contornada. No entanto, a contínua tentativa de alguns partidos de contornar essas regras sugere que a luta pela igualdade de gênero na política está longe de ser concluída.

Para que as cotas de gênero cumpram seu verdadeiro objetivo, é necessário um compromisso genuíno e uma fiscalização rigorosa, garantindo que as mulheres tenham não apenas o direito de concorrer, mas também as condições reais para competir em pé de igualdade.

Esse caso demonstra como a legislação eleitoral é frequentemente alvo de tentativas de manipulação e como é crucial que o Judiciário se mantenha firme na defesa dos princípios de igualdade e justiça. A decisão do STF de aplicar sanções rigorosas a todos os membros de coligações envolvidas em fraudes é um passo importante, mas apenas o tempo dirá se essas medidas serão suficientes para desencorajar futuras tentativas de fraude e promover uma participação mais justa e inclusiva no processo eleitoral.

## 6 Considerações finais

A divisão sexual do trabalho e a discriminação de gênero continuam a ser desafios profundos na sociedade brasileira, especialmente no contexto da participação política. À medida que as mulheres buscam ocupar posições de destaque na vida pública, essas barreiras se tornam ainda mais evidentes, refletindo uma resistência histórica e estrutural que se manifesta de diversas formas, desde a sub-representação nas candidaturas até as fraudes nas cotas de gênero.

Este estudo teve como objetivo analisar as fraudes nas cotas de gênero, destacando como essas práticas não apenas violam a legislação, mas também perpetuam as desigualdades de gênero na política. Por meio da análise de casos concretos, como as fraudes ocorridas em Divinópolis (MG) e Pernambuco, ficou claro que as candidaturas “laranjas” **são uma forma de manutenção do status quo**, em que partidos políticos registram candidaturas femininas fictícias apenas para cumprir formalmente as exigências legais, sem qualquer intenção de promover uma participação efetiva dessas mulheres.

Quanto à hipótese levantada neste artigo sobre se as fraudes são tentativas de mitigar o impacto das cotas de gênero ou, pior, de segregar ainda mais a participação feminina, as evidências indicam que essas práticas refletem uma tentativa consciente de alguns partidos de contornar as disposições legais, mantendo o controle político nas mãos de grupos dominantes, muitas vezes em detrimento da verdadeira inclusão e igualdade de gênero.

Além disso, a análise das respostas institucionais, como a Súmula 73 do TSE e a decisão do STF na ADI n. 6.338, mostra que há uma crescente conscientização e reação por parte do Judiciário para combater essas fraudes. No entanto, apesar dessas iniciativas, a persistência das práticas fraudulentas sugere que as medidas adotadas até agora, embora importantes, ainda são insuficientes para eliminar as barreiras estruturais que impedem a plena participação das mulheres na política.

A divisão sexual do trabalho, refletida tanto no mercado de trabalho quanto na política, continua a ser uma fonte de desigualdade que se intensifica quando as mulheres tentam romper com os papéis tradicionais de gênero. As fraudes nas cotas de gênero são um sintoma desse problema maior, em que as estruturas patriarcais se adaptam

para preservar seu poder, mesmo em face de mudanças legislativas que buscam promover a equidade.

Diante disso, é necessário um esforço contínuo e multifacetado para enfrentar essas desigualdades. Isso inclui não apenas a aplicação rigorosa das leis e sanções contra fraudes eleitorais, mas também a promoção de uma mudança cultural que valorize a participação feminina e reconheça as contribuições das mulheres como essenciais para uma democracia saudável e representativa. Além disso, é crucial fortalecer a fiscalização e a transparência no processo eleitoral, garantindo que as cotas de gênero sejam mais do que uma formalidade, mas um verdadeiro instrumento de mudança social.

Isso porque o caminho para a igualdade de gênero na política brasileira é longo e repleto de desafios, mas também de oportunidades para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A superação das barreiras impostas pela divisão sexual do trabalho e pela discriminação de gênero requer não apenas mudanças na legislação, mas também uma transformação profunda nas atitudes e nas estruturas que sustentam essas desigualdades.

Somente com um compromisso genuíno com a igualdade e a justiça social será possível garantir que as mulheres tenham as mesmas oportunidades que os homens de participar, competir e vencer no cenário político, contribuindo para o fortalecimento da democracia e a construção de um futuro mais equitativo para todos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPEleitoral reúne informações para identificar fraudes à cota de gênero e no financiamento de campanhas**. 14 out. 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2024/mp-eleitoral-reune-informacoes-para-identificar-fraudes-a-cota-de-genero-e-no-financiamento-de-campanhas>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação contra rateio do Fundo Especial a candidaturas de mulheres pelo PSOL-CE tem seguimento negado**. 27 set. 2018. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/reclamacao-contrarateio-do-fundo-especial-a-candidaturas-de-mulheres-pelo-psol-ce-tem-seguimento-negado/>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Reconhecida fraude à cota de gênero praticada pelo PSL nas Eleições 2020 em Divinópolis (MG)**. 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Novembro/reconhecida-fraude-a-cota-de-genero-praticada-pelo-psl-nas-eleicoes-2020-em-divinopolis-mg>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BUTLER, Judith. **Gender trouble: feminism and the subversion of identity**. Nova York: Routledge, 1990.

BUTLER, Judith. **Bodies that matter: on the discursive limits of “sex”**. New York: Routledge, 1993.

BUTLER, Judith. **Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo**. In: LOURO, Guacira L. (org.). **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, Judith. **El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad**. Barcelona: Paidós, 2007.

BUTLER, Judith. **Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do sexo**. In: LOURO, Guacira Lopes (org.). **O corpo educado**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

BUTLER, Judith. **Discurso do ódio: uma política performativa**. São Paulo: Uneso, 2021.

CARRARA, Sergio. **Moralidades, racionalidades e políticas sexuais no Brasil contemporâneo**. *Mana*, v. 21, n. 2, pp. 323-345, 2015.

FONSECA, Junior; FACHIN, Zulmar. **A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios**. *Revista Jurídica Verba Legis*, v. 15, p. 12-24, 2022.

MATIAS, A. F. A.; PERGENTINO, É. de F. **Mulheres na política: análise da efetividade das cotas de gênero como mecanismo de representatividade feminina**. *Revista Jurídica Verba Legis*, v. 14, 2021. Disponível em: <https://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2021/index.php>. Acesso em: 24 jun. 2024.

PERNAMBUCO. Ministério Público. **Três vereadores são cassados**

**por fraude partidária na cota de gênero.** 20 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.mppe.mp.br/w/tres-vereadores-sao-cassados-por-fraude-partidaria-na-cota-de-genero>. Acesso em: 10 set. 2024.

RUBIN, Gayle. **Políticas do sexo.** São Paulo: Ubu, 2017.

WEEKS, Jeffrey. O corpo e a sexualidade. *In*: LOURO, Guacira L. (org.). **O corpo educado: pedagogias da sexualidade.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.



# RAZÃO PÚBLICA RAWLSIANA E EXERCÍCIO DO VOTO: UMA ANÁLISE CRÍTICA INTRODUTÓRIA

*Valmir Nascimento Milomem Santos<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo oferece uma análise crítica introdutória da concepção de razão pública proposta por John Rawls e suas implicações para o exercício do voto em sociedades democráticas. A razão pública, conforme elaborada por Rawls, é o tipo de raciocínio que os cidadãos devem empregar ao discutir e decidir sobre questões políticas fundamentais, como direitos constitucionais e princípios de justiça, em contextos marcados pelo pluralismo de doutrinas religiosas, filosóficas e morais. Tal concepção enfrenta críticas de ser antidemocrática, excludente e desconectada da realidade política.

**PALAVRAS-CHAVE:**

1. Razão pública
2. John Rawls
3. Voto
4. Democracia liberal
5. Liberalismo
6. Sufrágio

## 1 Introdução

A discussão sobre a razão pública insere-se proeminentemente no contexto do Liberalismo, que, apesar de multifacetado e repleto de controvérsias internas, busca evitar a arbitrariedade e garantir a autonomia dos indivíduos livres e iguais (Werle, 2018, p. 262).

---

<sup>1</sup> Doutorando em Filosofia Política e Social pela Universidade do Vale do Rio Sinos (Unisinos). Mestre em Teologia pela Escola Superior de Teologia / Ética (EST). Especialista em Estado Constitucional e Neutralidade Religiosa (Mackenzie, Oxford, Coimbra). Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Ambiental. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.

Nesse cenário, a razão pública ganha relevância, postulando que as normas que governam a convivência social devem ser justificáveis para todos os cidadãos.

Embora o conceito tenha raízes em Hobbes, Kant e Rousseau, foi John Rawls quem o consolidou em sua obra “*O liberalismo político*”. Rawls define a razão pública como a razão dos cidadãos iguais, usada para justificar e deliberar sobre questões de justiça fundamental. Ele sustenta que essa razão deve ser pública em três aspectos: é a razão dos cidadãos, visa ao bem comum e seus conteúdos são determinados pelos ideais de justiça da sociedade.

O liberalismo político de Rawls busca estabelecer princípios de justiça imparciais e democráticos, filtrando discursos religiosos e outros argumentos baseados em doutrinas abrangentes por meio da deliberação racional. No entanto, o conceito de razão pública enfrenta críticas, especialmente por sua tendência a excluir visões de mundo abrangentes, como as religiosas, o que pode ser visto como antidemocrático. Além disso, a neutralidade liberal pode desafiar a essência da democracia, levando a um esgotamento do próprio modelo democrático, que carece de fundamentos morais e laços substanciais entre os membros da sociedade. Embora seu ideal possa oferecer alguns benefícios para o debate político, aplicado ao exercício do voto, pelo cidadão, tal conceito também é objeto de críticas.

## 2 Uma teoria da justiça e o liberalismo político

As bases conceituais do liberalismo político de John Rawls encontram os seus antecedentes na sua obra “*Uma teoria da justiça*” (Rawls, 1997). Publicada originalmente em 1971, “*A theory of the justice*”, Rawls (1971) buscou consolidar em uma única visão as ideias previamente expostas por Rawls em suas publicações entre 1958 e 1968. Escrevendo no contexto da filosofia analítica anglo-saxônica, o seu objetivo manifesto era fornecer uma alternativa viável ao utilitarismo e ao intuicionismo, doutrinas que predominavam anteriormente com pensadores como David Hume, Adam Smith, Jeremy Bentham e Stuart Mill (Gargarella, 2020, p. 224),

Após a publicação de *Uma Teoria da Justiça*, Rawls enfrentou uma série de objeções e críticas, provenientes tanto de pensadores liberais quanto de comunitaristas. Em resposta a esses questionamentos, dedicou-se a refletir sobre tais contrapontos, aprimorando

suas ideias por meio de diversas conferências e ensaios. “*O liberalismo político*” originalmente publicado em 1993, representa o resultado desse processo dialético que teve início em 1978. Durante esse período, o autor não apenas respondeu às críticas, mas também reconheceu imprecisões e erros presentes na formulação inicial de sua teoria da justiça como equidade (Rawls, 2020).

Rawls fez consideráveis alterações em sua tese inicial, a ponto de transformá-la em uma “mera doutrina política” (Gargarella, 2020, p. 224). Essas mudanças incluem a transição de uma teoria abstrata e baseada em princípios gerais para uma abordagem mais concreta e política, na qual ele enfatiza a importância do consenso sobreposto (*overlapping consensus*), da tolerância e do pluralismo razoável.

Considerando que a concepção política é supostamente compartilhada por todos, enquanto as doutrinas abrangentes não, faz-se necessário distinguir uma base pública de justificação, acessível a todos, das não públicas, de abrangência limitada. Para Rawls, uma doutrina abrangente (ou compreensiva) refere-se a um sistema de crenças e valores que abrange uma visão completa do mundo, da moralidade, da natureza humana e do propósito da vida. Essas doutrinas podem ser religiosas, filosóficas ou morais e oferecem uma estrutura coerente para entender a realidade e orientar a vida das pessoas. O objetivo do liberalismo político consiste, então, em revelar as condições dessa justificação pública. Daí nasce o conceito de razão pública na teoria rawlsiana, um dos métodos<sup>2</sup> de justificação na teoria da justiça como equidade, ao lado do equilíbrio reflexivo e da posição original do véu de ignorância.

---

2 Conforme Silveira (2009, p. 66), o equilíbrio reflexivo é um método intuitivo e indutivo, pois justifica os princípios de justiça a partir dos juízos morais convergentes da cultura pública de uma sociedade democrática. O método da posição original é teórico e dedutivo, pois os princípios são justificados em razão de serem derivados de um modelo formal de correção. Enquanto isso, o método da razão pública tem proximidade com o pragmatismo, pois procura realizar um consenso sobreposto entre as diversas doutrinas abrangentes.

### 3 O conceito de razão pública em John Rawls

No conceito elementar de Rawls, a razão pública<sup>3</sup> é a razão dos cidadãos iguais, enquanto compartilham a situação de cidadania. Seu objeto é o bem público em uma concepção política de justiça que tem uma base pública de justificação, ou seja, uma base que todos os cidadãos, independentemente de suas visões abrangentes sobre o bem e a verdade, possam concordar (Rawls, 2020, p. 252). Empregada dentro de uma comunidade política, esta espécie de razão atua como um mecanismo para o exercício do poder de uns sobre outros e para discernir entre justificativas que são e não são de natureza pública.

Quanto ao conteúdo, a abrangência da razão pública em Rawls é limitada, pois não é aplicável a todas as questões políticas, mas apenas àquelas que envolvem “elementos constitucionais essenciais” e questões de justiça básica, entre as quais podem se destacar temas como direito ao voto, tipos de religiões que podem ser toleradas e igualdade equitativa quanto ao direito de propriedade (Rawls, 2020, p. 252).

Rawls contrapõe razões públicas não com razões privadas, em sim com *razões não públicas*. O âmbito da razão pública é o fórum público. Enquanto isso, as *razões não públicas* são aquelas usadas no processo de deliberação por igrejas, universidades, sociedades científicas e associações profissionais. Estas razões, que podem ser chamadas de razões sociais (Rawls, 2020, p. 260), pertencem à cultura de fundo, isto é, ao conjunto de valores, tradições, crenças e instituições que moldam as concepções de justiça de sociedade.

Em relação às pessoas, a razão pública rawlsiana se aplica a legisladores, juizes, membros de partidos políticos, candidatos e seus apoiadores. Aplica-se também aos cidadãos em geral, precisamente quando envolvem aqueles elementos constitucionais essenciais e justiça básica, a exemplo do exercício do voto. Embora a aplicação seja ampla, Rawls diz ser necessário distinguir entre o modo como a razão pública se aplica aos cidadãos comuns e à maneira como se aplica às autoridades estatais. Os cidadãos em geral aplicam a razão pública oferecendo explicações racionais e compreensíveis para os demais membros da sociedade. As autoridades o fazem explicando e justificando suas políticas, leis e decisões.

---

3 Rawls diz que o conceito título foi-lhe sugerido pela distinção que Kant faz entre razão pública e razão privada em *What is Enlightenment* (1784), ensaio no qual explora a natureza e os princípios fundamentais do esclarecimento, concebido como a saída do homem de sua menoridade autoimposta.

Por que as pessoas não deveriam recorrer a toda a verdade tal como a entendem, para discutir e votar questões políticas, limitando-se à razão pública? A essa indagação Rawls responde com um princípio liberal de legitimidade, que possui duas características: a delimitação da relação das pessoas no interior da estrutura básica da sociedade em que vivem e o exercício do poder político como o poder do público, ou seja, de cidadãos livres e iguais como um corpo coletivo (Rawls, 2020, p. 255).

Desse modo, em uma sociedade cuja característica permanente é a diversidade, o exercício do poder político pelos cidadãos, invariavelmente coercitivo, somente será apropriado e justificável se exercido em conformidade com uma Constituição, cujos elementos supostamente são endossados pelos cidadãos. Isso significa que pelo princípio de legitimidade os cidadãos devem exercer seu poder político baseado em princípios e ideias públicas de justiça. Nessa perspectiva, a subscrição do ideal de razão pública não seria em virtude de um compromisso político, como um modo de viver (*modus vivendi*), mas da perspectiva interna de suas doutrinas razoáveis.

Nota-se que Rawls pressupõe que as doutrinas abrangentes servem como parâmetro para o endosso do ideal de razão pública, para depois impor-se a si mesmas certas restrições. Rawls entende não existir nesse ponto qualquer paradoxo, apesar da sua aparência, citando para tanto situações nas quais as pessoas concordam em não apelar à verdade toda na forma como a entendemos, apesar de acessível à própria pessoa, a exemplo das limitações e proibições de testemunhos e de provas penais que visam garantir o julgamento justo. A razão pública opera, desse modo, por meio da autolimitação voluntária da aplicação da verdade nas questões públicas. Ainda que o indivíduo tenha seus valores e convicções, terá de renunciar a eles dentro da comunidade política, ao menos para ofertar as bases de justificação que sejam acessíveis e razoáveis às demais pessoas.

#### **4 A razão pública e o exercício do voto**

Ao lidar com algumas dificuldades da sua concepção de razão pública, Rawls procura enfrentar a questão do exercício do voto, visto que para ele o voto não possui uma natureza privada e nem mesmo pessoal. Rawls rejeita tanto a visão de que as pessoas possam votar de acordo com suas preferências e interesses sociais

ou econômicos, bem como a visão segundo a qual as pessoas podem votar baseando-se naquilo que consideram correto e verdadeiro, de acordo com suas convicções abrangentes, desconsiderando as razões públicas. Segundo Rawls, “a razão pública, com seu dever de civilidade, oferece uma interpretação do voto, quando questões fundamentais estão em jogo, que de certa forma é remanescente do “*Contrato social*” de Rousseau”(Rawls, 2020, p. 259).

A dificuldade se apresenta porque Rawls sustenta que em alguns casos, quando se está em jogo uma questão fundamental, sobre a qual não haja uma resposta razoável e um acordo, após ter-se recorrido a valores políticos, o ideal de razão pública se manterá mesmo se “os cidadãos votarem segundo sua opinião sincera” (Rawls, 2020, p. 285). O problema se torna evidente visto que Rawls também pressupõe que as pessoas, portadoras de diversas doutrinas abrangentes, religiosas ou filosóficas, fundamentam seus valores políticos nos valores não políticos e transcendentais que formam as suas respectivas visões de mundo. Com isso surge a seguinte indagação: Não seria, então, insincero e incongruente recorrer aos valores políticos?

Rawls responde negativamente, ao argumento de que, antes de tudo, é preciso considerar que a razão pública é respeitada quando são cumpridas três condições:

- a) quando conferimos um peso muito grande e que normalmente não pode ser superado ao ideal que prescreve a razão pública; b) quando acreditamos que a razão pública é adequadamente completa, isto é, que pelo menos em relação à grande maioria das questões fundamentais, e talvez em relação a todas, há alguma combinação e equilíbrio de valores políticos que basta para mostrar de modo razoável a resposta; c) e, finalmente, quando acreditamos que a posição específica que defendemos e a lei ou a política pública que nela se baseiam expressam uma combinação e um equilíbrio razoável desses valores (Rawls, 2020, p. 285).

De uma forma ainda que vaga, Rawls aduz, referindo-se às crenças religiosas e filosóficas, que “essas crenças abrangentes são plenamente consistentes com as três condições formuladas antes”

(Rawls, 2020, p. 286). Segundo ele, é possível aceitar que os valores políticos possuem uma origem, uma fundamentação profunda, sem que isso implique rejeitar os seus valores ou que não se acate as condições para aceitar a razão pública.

Rawls concebe a razão pública sob dois aspectos distintos. Primeiro, internamente, em que o indivíduo se compromete com o ideal de razão pública, confiando em sua abrangência e acreditando que suas posições pessoais sobre leis ou políticas refletem um equilíbrio razoável de valores. Em segundo lugar, *externamente*, a razão pública deve ser manifestada por meio do discurso público. O que a razão pública requer, nas palavras de Rawls, “é que os cidadãos sejam capazes de explicar seu voto uns aos outros com base em um equilíbrio razoável de valores políticos públicos” (Rawls, p. 287). As múltiplas doutrinas abrangentes razoáveis podem ser consideradas como fundamento e apoio adicional, e muitas vezes transcendentemente a esses valores políticos. Em cada caso, “a doutrina que cada pessoa professa é uma questão de consciência para o cidadão individualmente” (Rawls, p. 287). Rawls prossegue dizendo que “as únicas doutrinas abrangentes que se apartam da razão pública são aquelas que não podem dar sustentação a um equilíbrio razoável de valores políticos” (Rawls, p. 293).

Ao estabelecer requisitos da razão pública, Rawls limitou significativamente o repertório de proposições que podem ser aceitas no debate público para a tomada de decisões políticas. Ao tratar dos limites, Rawls apresenta duas categorias de visões: a visão exclusiva e a visão inclusiva. A primeira admite a apresentação somente das razões públicas de uma doutrina abrangente, mas não a própria doutrina. Enquanto isso, a visão inclusiva admite que em determinadas circunstâncias sejam apresentados os fundamentos que dão base aos valores políticos, a partir da doutrina abrangente, mas sempre com o intuito de fortalecer o ideal de razão pública.

Para a escolha da melhor visão, o filósofo assegura que é preciso considerar aquela que, a longo prazo, favorece as condições da razão pública em uma sociedade bem ordenada. Nesse aspecto, Rawls assume que a visão inclusiva seja a mais adequada, por permitir maior variação e flexibilidade para promover o ideal de razão pública (Rawls, 2020, p. 293). Como se nota, nessa primeira formulação conceitual, o filósofo não estabelece uma restrição absoluta e separatista em relação à religião, admitindo algum tipo de invocação para os fins da razão pública. Não obstante, até mesmo a

visão inclusiva por ele endossada, não chega a promover a abertura plena às doutrinas abrangentes, incluindo-as religiosas. Por isso, a sua posição é chamada por alguns de inclusivismo endossadas fraco ou moderado (Araújo, 2011, p. 100), visto que as doutrinas podem ser e invocadas, mas sempre observando o critério de reciprocidade democrática que obriga os cidadãos a honrar o dever de civilidade, traduzindo suas concepções em termos políticos.

## 5 A ideia de razão pública revisitada

Depois de diversos questionamentos, Rawls publicou “*The idea of public reason revisited*”, inicialmente no *Chicago Law Review* (Rawls, 1997), no qual esclarece alguns pontos de seu conceito e até mesmo o aprimora, especialmente acerca das doutrinas religiosas.

Em sua nova versão, Rawls inicia destacando que a ideia de razão pública “específica no nível mais profundo os valores morais e políticos básicos que devem determinar a relação de um governo democrático constitucional com os seus cidadãos e a relação entre eles” (Rawls, 1999, p. 132). Apesar da ampliação do seu conceito, Rawls ressalta a incompatibilidade do conceito com a incorporação da verdade na política.

Em uma comparação com a abordagem inicial, chama a atenção o aspecto alusivo ao grupo de pessoas a quem se dirige a aplicação da razão pública. Inicialmente, em “*O liberalismo político*”, Rawls havia sido expresso ao eleger como destinatários: legisladores, juízes, membros de partidos políticos, candidatos e seus apoiadores, bem ainda os cidadãos em geral, precisamente quando envolvem elementos constitucionais essenciais e justiça básica. No novo texto, Rawls não descarta os cidadãos comuns, porém, somente irá mencioná-los posteriormente. Até mesmo na divisão tripartite que faz do fórum político público, em que se aplica a razão pública, não há referência às pessoas em geral. As três partes mencionadas são: os discursos e as decisões dos juízes; os discursos das autoridades públicas, incluindo Executivo e Legislativo e, por fim, o discurso de candidatos e de seus chefes de campanha (Rawls, 2020).

Rawls explica que a divisão tripartite é necessária, especialmente para distinguir como a razão pública se aplica nesses casos em relação aos outros âmbitos. Rawls procura distinguir e até mesmo criar uma gradação na aplicabilidade da razão pública, dando maior

densidade aos ocupantes de cargos públicos, depois candidatos e, finalmente, cidadãos em geral.

Conquanto reconheça, em nota de rodapé que é necessária uma divisão mais refinada da aplicação da razão pública, Rawls (1999, p. 134), não aprofunda neste ponto. Ao explicar como os cidadãos em geral devem pôr em prática este ideal, o filósofo propõe, como é característico em sua metodologia, um novo exercício de abstração. Tal proposta consiste em que as pessoas devem conceber-se na posição de legisladores, e então se perguntarem quais leis, sustentadas por quais razões, que satisfaçam o critério de reciprocidade, eles pensariam ser a mais razoável aprovar. Conclui, dizendo:

Quando firme e generalizada, a disposição dos cidadãos para se considerarem legisladores ideais e para repudiar funcionários do governo e candidatos a cargos públicos que violem a razão pública é uma das raízes políticas e sociais da democracia e é vital para a sua força duradoura e vigor. Assim, os cidadãos cumprem o seu dever de civilidade e apoiam a ideia de razão pública, fazendo o que podem para obrigar os funcionários do governo a cumpri-la. Este dever, como outros direitos e deveres políticos, é um dever intrinsecamente moral. Ressalto que não se trata de um dever legal, pois nesse caso seria incompatível com a liberdade de expressão (Rawls, 1999, p. 135-136).

Avançando em sua explicação, Rawls (1999, p. 136) procura esclarecer que a ideia de razão pública é um dos elementos essenciais da democracia deliberativa, na qual os cidadãos justificam suas opiniões, de forma ao menos razoável, para que os outros possam aceitá-los. Apesar de não ser possível chegar a um consenso sobre o que é razoável, um conceito vago no pensamento Rawlsiano, o ideal de razão pública é, para ele, atendido na medida em que o cidadão acredita ter oferecido sinceramente, na condição hipotética de autoridade pública, argumentos aceitáveis pelas outras pessoas (Rawls, 1999, p. 137).

Com isso, Rawls parece ampliar moderadamente o seu conceito de razão pública. Isso se torna evidente quando realça que o seu modelo procedimental, formulado no interior do *Liberalismo Político*

e da *Justiça como Equidade*, não é o único a garantir o ideal da racionalidade pública. Por causa da pluralidade de ideias presentes na sociedade e a existência de diferentes formulações dos princípios de justiça, presume-se que existam outros modelos de liberalismo que fornecem princípios substantivos de justiça, chegando a afirmar: “O liberalismo político, então, não tenta fixar a razão pública de uma vez por todas na forma de uma concepção política favorecida de justiça. Essa não seria uma abordagem sensata” (Rawls, 1999, p. 142)

## 6 Participação democrática e razão pública

Em síntese, a razão pública, conforme elaborada por Rawls, é o tipo de raciocínio que os cidadãos devem empregar ao discutir e decidir sobre questões políticas fundamentais, como direitos constitucionais e princípios de justiça, em contextos marcados pelo pluralismo de doutrinas religiosas, filosóficas e morais. Ainda que tenha promovido alterações em seu conceito inicial, ampliando-o, remanescem críticas e dificuldades para a sua aplicação, especialmente no exercício do voto pelos cidadãos.

Conforme o entendimento clássico, o voto é a manifestação ou a materialização do sufrágio, assim entendido como o direito para participar direta ou indiretamente da soberania de um país, pela escolha de seus representantes (Bonavides, 2010, p. 288). De acordo com o Canotilho:

O Sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes, procede-se à criação do pessoal político e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio (Canotilho, 2003, p. 301).

Obviamente, a noção jurídica do voto é parte de uma discussão complexa que abrange diversas perspectivas dentro do direito constitucional e da teoria política. O voto pode ser interpretado como um direito público subjetivo, um dever cívico (ou sociopolítico) e até mesmo como uma função pública. No Brasil, especificamente, adota-se um modelo híbrido: o voto é reconhecido tanto como um direito fundamental, conforme estipulado no artigo 14, caput, e no artigo 60, §4º, II, quanto como um dever cívico, de acordo com o artigo 14, §1º. Essa dualidade reflete a tentativa de equilibrar a liberdade individual com a responsabilidade cívica, garantindo uma participação ampla e representativa no processo democrático.

Com base nestas noções, Rawls parece ter razão ao rejeitar uma visão eminentemente privada do voto, aquela que se baseia apenas em preferências pessoais e interesses econômicos. O voto, afinal, é um dos principais mecanismos de participação democrática, cuja finalidade é pública e voltada para o bem comum. O ideal é que, ao escolher seus candidatos, o eleitor se guie por propostas que beneficiem a coletividade, promovendo uma sociedade justa, equitativa e próspera. A aplicação da razão pública Rawlsiana também oferece o benefício de fomentar o diálogo democrático, de sorte que o eleitor deve estar disposto a participar de debates públicos e discutir suas escolhas de maneira que respeite a diversidade de opiniões.

Por outro lado, a aplicação do conceito de razão pública, na forma proposta por Rawls, é objeto de diversas críticas e objeções. No que se refere à sua teoria como um todo, é possível citar o seu excesso de idealização<sup>4</sup> e abstração que não condiz com a vida real do ser humano. Isso porque, a sua ideia de razão tem raízes no pensamento moderno e iluminista, enfatizando a capacidade e a autonomia humana de raciocinar de maneira objetiva e universal, sem vieses. Essa noção do sujeito, em termos cartesianos, está desconectada da experiência de vida e da realidade da prática política. No âmbito da psicologia comportamental, Jonathan Haidt mostra que as decisões morais são frequentemente guiadas por intuições rápidas e automáticas, e que a razão muitas vezes vem depois, tentando justificar essas intuições. As pessoas geralmente formulam argumentos lógicos para defender suas crenças morais, mesmo que essas crenças sejam

---

4 A idealização refere-se à criação de um cenário hipotético ou modelo abstrato para fundamentar princípios éticos ou políticos. (Raz, 1990).

primordialmente intuitivas e emocionais (Haidt, 2020). Na filosofia, Alasdair MacIntyre argumenta que a racionalidade não é universal e independente de contextos, como sugerido pela tradição iluminista. Em vez disso, ele vê a racionalidade como profundamente enraizada em tradições culturais, históricas e sociais. Diferentes comunidades interpretam a racionalidade de maneiras diversas, com base em suas tradições e práticas compartilhadas (MacIntyre, 2010).

Sob outro enfoque, o conceito de razão pública de Rawls, que se firma em uma concepção eminentemente política, também é problemático sobretudo por rejeitar que as pessoas possam votar baseando-se naquilo que consideram correto e verdadeiro, de acordo com suas convicções abrangentes. Isso conduz a uma postura antidemocrática e excludente, mais especialmente no caso da participação política dos religiosos, em virtude das limitações impostas aos argumentos baseados em visões de mundo abrangentes, incluindo-se doutrinas religiosas e filosóficas, tornando difícil tal justificação, em virtude da maior identificação dos seus pressupostos e declarações de verdades. Ao exigir que os cidadãos deixem de lado ou ocultem suas verdadeiras motivações e crenças ao votar ou debater em público, compromete-se a autenticidade da participação democrática, na medida em que os indivíduos são incentivados a não expressar plenamente suas convicções pessoais, especialmente quando essas convicções derivam de doutrinas abrangentes.

A esse respeito, Michael Sandel critica a ênfase de Rawls na neutralidade moral, em que as deliberações políticas devem ser feitas com base em princípios que todos possam aceitar, independentemente de suas crenças pessoais. O autor argumenta que essa abordagem desvaloriza o papel das convicções morais e religiosas profundas, que muitas vezes são centrais na vida das pessoas. Ao insistir em uma razão pública neutra, Rawls pode estar, na visão de Sandel, afastando as pessoas de suas convicções mais autênticas e importantes. Ao limitar o discurso político às razões públicas que todos possam aceitar, Sandel argumenta que Rawls empobrece o debate democrático. Ele acredita que o debate público deve ser enriquecido pelas diversas concepções de bem que os cidadãos trazem à esfera pública, permitindo uma discussão mais profunda e autêntica sobre as questões morais que dividem a sociedade (Sandel, 2011).

Por fim, no aspecto prático, o conceito de razão pública Rawlsiano aplicado ao voto se mostra inviável, tendo em vista o direito ao seu sigilo. Este princípio é crucial para proteger a autonomia individual do eleitor, permitindo que ele vote de acordo com suas convicções mais íntimas sem medo de retaliação ou coerção. A ênfase na justificação pública pode ser vista como uma pressão indevida sobre o eleitor para conformar suas escolhas a um padrão público, em vez de agir de acordo com suas convicções e valores. Se a razão pública for considerada apenas como um exercício teórico, em que o cidadão teria de justificar seu voto para os outros, ainda que não o faça na prática, ela se torna, em última análise, desnecessária e irrelevante para o processo democrático real.

## 7 Conclusão

Em conclusão, apesar de sua importância teórica, o conceito de razão pública de Rawls enfrenta desafios significativos quando aplicado ao exercício do voto. Embora promova um ideal de deliberação democrática orientada pelo bem comum, sua exigência de neutralidade e justificação pública pode, na prática, se chocar com a realidade do sigilo do voto e a autenticidade das convicções individuais. As críticas apontam que essa abordagem pode se tornar excludente, especialmente para aqueles cujas convicções são moldadas por doutrinas abrangentes, como as religiosas. Ao pressionar os cidadãos a justificar suas escolhas dentro de um padrão público, o conceito de razão pública arrisca enfraquecer a participação democrática genuína, ao invés de fortalecê-la. Assim, enquanto a teoria oferece uma estrutura útil para a discussão de princípios de justiça, sua aplicação prática no contexto do voto pode ser limitada e, em alguns aspectos, contraditória. Uma abordagem renovada da razão pública poderia buscar integrar mais profundamente os valores morais e convicções pessoais no debate democrático, sem comprometer a coesão social ou a imparcialidade necessária nas deliberações políticas. Essa abordagem reconheceria que, em uma democracia pluralista, a riqueza do debate público é ampliada, não empobrecida, quando os cidadãos trazem suas visões morais para a esfera pública.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, John Rawls e a visão inclusiva da razão pública. **Dissertatio**, v. 34, n. 91-105, 2011
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- GARGARELA, **As teorias da justiça depois de Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2020.
- HAIDT, Jonathan. **A mente moralista**. São Paulo: Alta Cult, 2020.
- MACINTYRE, Alasdair. **Justiça de quem?** qual racionalidade. São Paulo: Loyola, 2010.
- RAWLS, John. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RAWLS, John. The idea of public reason revisited. **The University of Chicago Law Review**, v. 64, n. 3, p. 765-807, summer, 1997.
- RAWLS, John. **The law of peoples: with the idea of public reason revisited**. Massachusetts: Harvard University Press, 1999.
- RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2020.
- RAZ, Joseph. Facing diversity: the case of epistemic abstinence. **Philosophy & Public Affairs**, v. 19, n. 1, p. 3-46, 1990.
- SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- SILVEIRA, Denis Coitinho. O papel da razão pública na teoria da justiça de Rawls.: **Revista de Filosofia Unisinos**, São Leopoldo, v. 10, n. 1, p. 65-78, jan./abr., 2009
- WERLE, Denilson Luis. O liberalismo contemporâneo e seus críticos. *In*: RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara (coord.). **Manual de filosofia política**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

# RISCOS SISTÊMICOS AO ESTADO DE DIREITO EM AMBIENTE DE MODERNIDADE LÍQUIDA E PÓS-VERDADE

*Benedito Antonio da Costa<sup>1</sup>*

## RESUMO

A partir de uma abordagem que pressupõe o Estado de Direito como produtor de valores advindos de sua estrutura composta pelos elementos igualdade, liberdade e estado, este artigo propõe observar a dinâmica dos riscos sistêmicos do Estado de Direito por meio de uma estratégia de análise contextualizada. Inicialmente, define-se o Estado de Direito no tempo e espaço, identificando características que delineiam uma condição social específica em um ambiente de modernidade líquida e pós-verdade. A análise avança observando o Estado de Direito por meio de simplificações que permitem revelá-lo como um conjunto de mecanismos criados com intencionalidade estrutural e interações sistêmicas. Além disso, são analisados mecanismos internos ao Estado de Direito que se mobilizam em resposta a condições que ameaçam sua integridade sistêmica, considerando aspectos jurídicos e políticos. Essa investigação é crucial para compreender como o Estado de Direito pode ser preservado ou deteriorado em contextos que desafiam a estabilidade e a previsibilidade das normas que o constituem. A pesquisa se apoia em uma metodologia que integra a teoria dos sistemas à análise dos fenômenos jurídicos e políticos, enfatizando a relevância de estratégias proativas de gestão de riscos que assegurem a resiliência e a eficácia do Estado de Direito em um cenário globalizado e dinâmico.

**PALAVRAS-CHAVE:**

1. Estado de Direito
2. Riscos
3. Integridade sistêmica
4. Pós-verdade
5. Modernidade líquida

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Mestre em Direito pela Unoesc. Analista Judiciário do TRE-MT. E-mail: benedant@tre-mt.jus.br

## 1 Introdução

Este artigo procura responder, com base em auxílios epistemológicos da teoria dos sistemas, conforme a formulação geral de Niklas Luhmann, e das categorias descritoras do contexto de pós-modernidade como modernidade líquida e pós-verdade, indagação sobre qual a necessidade de uma gestão de riscos interna compartilhada pelos subsistemas sociais do Direito e da política para que se evite a deterioração funcional do Estado de Direito.

O objetivo geral é evidenciar a operabilidade da categoria ‘riscos’ na abordagem dos problemas comunicativos dos subsistemas político e jurídico no que se relacionam com o Estado de Direito, com os objetivos específicos de identificar os valores sistêmicos do conceito de Estado de Direito, os riscos comunicativos que a liquidez e pós-verdade apresentam na relação entre o sistema político e jurídico ao Estado de Direito, bem como verificar a essencialidade e ‘qualidade’ do acoplamento estrutural possível entre esses subsistemas. A categoria ‘riscos’ sobressai na abordagem, culminando com uma identificação concreta dos riscos sistêmicos presentes na deterioração da qualidade comunicativa no ambiente social, nos subsistemas em consideração e na interação entre uns e outros.

As noções de modernidade líquida e pós-verdade foram evocadas como descritoras do ambiente em que inseridos e ao mesmo tempo formados os subsistemas sociais, visto que, na visão da teoria dos sistemas, não há sistema sem ambiente e diferenciações entre um e outro. Para a finalidade deste artigo, o conceito de pós-verdade pode ser tomado de modo semelhante ao que inaugurado por Teich (1992), no sentido de, por razões políticas, religiosas ou ideológicas, a criação de crenças e conceitos por meio dos mecanismos de mídia é tida como mais importante do que a informação factual.<sup>2</sup> Esta característica de pós-verdade aponta para deficiências informacionais na sociedade e entre seus subsistemas. Já o conceito de modernidade líquida, é carregado de forma sobreposta e complementar, para evocar características do ambiente social como propostas por Bauman (2001), como a fluidez (maleabilidade de instituições e relações), movimentação (materialização e desmaterialização

---

2 Interessante notar que neste artigo seminal Teich (1992) alerta para as poderosas implicações do fenômeno da pós-verdade na democracia pela erosão da confiança nas instituições e da moralidade coletiva.

de valores e estruturas), e imprevisibilidade (resultado das duas primeiras características). Tais características são apropriadamente evocadas porque, sendo ambientais, são causas e efeitos de sistemas e ambientes que, interconectados, revelam toda a complexidade, ou hipercomplexidade da sociedade. Juntos, os conceitos de pós-verdade e modernidade líquida cumprem seu papel de descrição mínima do ambiente social, possibilitando uma contextualização da análise dos riscos sistêmicos aqui adiante tratados.

O artigo inicia abordando a geração de valores sistêmicos substanciais pela fórmula ‘Estado de Direito’ a partir de programações compostas pelos ideais de generalização de expectativas (lei e igualdade) e da abstração generalizante e aglutinadora de recursos sistêmicos (estado) - muito embora a categoria ‘Estado’ não seja de todo enfatizada por Luhmann, pela rigidez de sua linguagem. Qualifica-se então a comunicação no ambiente social (liquidez e pós-verdade), para, em seguida, se realizar enquadramento sistêmico geral do problema posto (evidenciando-se categorias como comunicação irritativa, acoplamentos estruturais e outros conceitos explicativos da abordagem utilizada). Culmina-se por evidenciar a função de profilaxia atribuída ao sistema jurídico como preparação intelectual mais específica dos riscos sistêmicos existentes na interação comunicativa entre os subsistemas político e jurídico.

Empreendimento semelhante ao que pretende este artigo foi feito pelo próprio Luhmann (1983, 2009, 2016), de forma difusa.

## **2 O Estado de Direito como gerador de valores sistêmicos a partir da igualdade, da lei e do Estado**

Pode-se afirmar que algo extremamente poderoso e valioso surgiu quando ao menos três fatores/noções apareceram juntos operando em determinado momento histórico humano: a ideia de igualdade do status político das pessoas, a ideia de lei, como padrão abstrato e geral de conduta (permitida ou proibida), e a ideia de estado como entidade artificial dotada de meios de criação de lei por pessoas “iguais”. Não que já não se tivesse, na antiguidade, a noção de estatutos normativos que obrigavam pessoas em torno de padrões gerais e abstratos, nem era totalmente estranha a ideia de um ente que representasse uma nação, raça ou ajuntamento, muito menos era

totalmente nova a noção de igualdade entre seres humanos, visto que o cristianismo já tentara igualar no céu aquilo que era desigual na terra. Mas a coexistência desses três fatores, entrelaçados em uma relação de interdependência, reflexividade e funcionalidade, veio a criar uma das formas mais poderosas de organização social já experimentadas pela humanidade.

Igualdade, lei e estado evocam, por si sós, e nessa ordem, toda uma constituição derivada naturalmente: daí decorre a noção de soberania (autonomia do estado frente à comunidade externa), cidadania (autonomia interna do cidadão frente ao estado), dignidade humana (atributos mínimos da alteridade igualitária)<sup>3</sup>, pluralismo político (igualdade expressa na liberdade de autonomia política) e proteção a valores liberais (igualdade expressa na liberdade de ação econômica). Não por coincidência esses derivativos são descritos já no primeiro artigo da constituição brasileira e, geralmente, das demais constituições do mundo ocidental.<sup>4</sup>

Essa formulação tríplice de Estado de Direito abarca os elementos básicos, tanto formais quanto substanciais, para a sua formação, perenidade e proteção. A igualdade, que pode ser tida como aceitação da alteridade com atribuição de dignidade igualitária para compartilhamento de direitos e obrigações, é pressuposto para a formação de instrumentos normativos que expressam expectativas gerais, garantidas por meio de esquema social de administração de forças ordenadoras da sociedade à qual se dá o nome de Estado. Segundo Luhmann (2016), pelo fato de a ‘igualdade’ representar a ‘preferência mais abstrata do sistema’, é um critério último de atribuição, em casos de litígio, sendo que representa muitas vezes a própria ideia de ‘justiça’, devido à sua força e abstração última (conceito-forma).<sup>5</sup>

---

3 Sobre o conceito de alteridade igualitária da pessoa vide Costa (2020). A alteridade, como característica não adjetivada, é essencial para a teoria dos sistemas na medida em que é condição para a diferenciação (ou é a própria diferenciação).

4 Em nível europeu, o Estatuto do Conselho da Europa, de 1949, em seu artigo 3º coloca a aceitação do estado de direito (rule of law) e a aceitação dos direitos humanos e liberdades fundamentais como premissa da formação do Conselho, muito embora não defina “estado de direito”. Disponível em <https://rm.coe.int/1680306052>. Acesso em 19.07.2023.

5 Interessante a explanação de Luhmann (2016), sobre o compartilhamento formal, mas não substancial, do conteúdo da igualdade nos sistemas jurídico e político: “Além disso, atualmente é preciso distinguir entre um uso político e um uso jurídico do teorema da igualdade. A política exige que as pessoas sejam tratadas com igualdade. O direito exige

Conforme Tamanaha (2004, p. 91), muito embora haja muitas formulações, as noções de Estado de Direito podem ser agrupadas em duas grandes categorias básicas, conhecidas como concepções “formais” e concepções “substantivas”, que, de per si, podem ser representadas em três graus “cumulativamente progressivos”. As versões formais do Estado de Direito incluiriam noções de “governo pelas leis”, ou seja, leis como instrumento de ações governamentais; “legalidade formal”, com leis gerais, prospectivas, claras e certas; e uma noção formada pelo conjunto “democracia e legalidade”, que inclui o consenso como determinante para o conteúdo da lei. As versões substantivas do Estado de Direito incluem as noções de direitos individuais (propriedade, liberdade contratual, privacidade e autonomia); direito de dignidade e/ou justiça e bem-estar social (igualdade substantiva, bem-estar e preservação da comunidade).

Claro que a simplificação máxima de uma redução igualdade-lei-estado perde em especificidade para aquelas definições históricas tais como feitas por ícones da estatura de Dicey (1915, p. 153-154), que inaugurou no mundo uma tentativa de definição de Estado de Direito, se bem que no contexto inglês, como sendo definido por 1) absoluta supremacia ou predominância de leis comuns em oposição ao poder arbitrário; 2) igualdade perante a lei e 3) a ideia de que a Constituição é formada pelas leis comuns, e não o contrário<sup>6</sup>; e perde também para formulações como a de Hayek: o governo, em todas as suas ações, estaria vinculado a regras fixadas e anunciadas de antemão - regras que fariam possível a previsão razoável de como a autoridade usará seus poderes coercitivos em uma dada circunstância

---

que os casos sejam tratados com igualdade. O mandamento constitucional da igualdade, como norma jurídica, pode fazer que a igualdade política seja juridicamente interpretada como igualdade/desigualdade dos casos. Todavia, politicamente isso não é o bastante, uma vez que a política exige de si mesma que sejam absorvidos todos os novos impulsos de igualdade a fim de transformá-los em direito (e só então, assim, em casos do direito). O esquema igual/desigual gera uma necessidade de critério, mas ele próprio não determina os critérios de que se necessita. A igualdade em si não é critério de igualdade (tampouco a verdade é um critério de verdade)”. O conceito lembra a abordagem de Ávila (2005, p. 101), que refere-se à igualdade como um ‘postulado específico’.

6 “The “rule of law,” lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are **not the source but the consequence of the rights of individuals**, as defined and enforced by the Courts;”. Dicey (2015), neste trecho, explica a mal-entendida noção de que a constituição inglesa poderia ser modificada pela legislação comum.

e o planejamento das ações individuais com base nesse conhecimento (Hayek, 2010). A definição de Dicey abrange a tríade lei-igualdade-estado (sem a preocupação de causa-efeito), sendo que Hayek, construção mais formal e libertária, acrescenta o elemento sistêmico que será recuperado por Luhmann, que é a formação de expectativas e previsibilidade. Pode-se tomar as definições de Dicey (2015) e Hayek como complementares, uma vez que o estabelecimento de expectativas pode ser visto como efeito do entrelaçamento formal-substancial da referida tríade conceitual.

Contudo, para os fins deste artigo, a despeito da incontestável importância dos conceitos mais complexos e analíticos, pode-se abstrair a evolução histórica que condicionou a fusão sistêmica da tríade igualdade-lei-estado<sup>7</sup> para que se concentre a atenção na geração dos valores peculiares ao tipo de formação que se convencionou chamar de ‘Estado de Direito’, ou *rule of law*. Os valores gerados incluem os direitos e garantias individuais, protetivas dos pressupostos materiais da tríade (p. ex.: proteção à vida, liberdade, segurança e propriedade), as garantias de participação política, que vão desde a formação de partidos políticos até o funcionamento do parlamento e a separação de poderes em benefício da proteção da simbiose trina. O conteúdo axiológico e a forma dos mecanismos derivados da ideia de Estado de Direito colocam em operação um fluxo de empreendimentos, individuais e coletivos, cujos resultados são observados, avaliados e controlados ao mesmo tempo de forma individual e coletiva.

Assim, uma vez pressuposta uma geração de valores pela coexistência e simbiose dos fatores que formam o Estado de Direito, pode-se empreender uma observação mais ampla do fenômeno ‘Estado de Direito’<sup>8</sup> de com base nos auxílios epistemológicos

---

7 Abstraia-se a evolução do estado inglês até a formação completa do *common law*, a ideia de m estado formado por diferentes acepções de contrato, como os expressos por Locke, Hobbes, Rousseau e Kant, a sangrenta Revolução Francesa, a engenhosa formação constitucional americana e as recentes conquistas em direitos humanos após o darwinismo social nazista. Digna de menção para desconsideração a mecânica da engenharia política de Montesquieu, a pirâmide de ordenamento normativo de Kelsen e a lógica de controle de constitucionalidade de Marshall, em *Marbury vs Madison*. Importante esclarecer que outras tradições sociopolíticas não foram abrangidas pela presente análise. Para uma visão abrangente da genealogia histórica do estado de direito, vide Costa; Zolo (2006).

8 Nesse ponto deve-se invocar a humildade trazida pela noção diferenciadora de noumeno e fenômeno a partir de KANT, visto que, por não podermos nos encontrar cientes da substância das coisas, devemos nos contentar com a forma com que essas aparecem aos

escolhidos justamente para que se possa 1) definir um contexto de análise, situando o Estado do Direito no tempo, no espaço e em características que definem certa evolução social; 2) observar o Estado de Direito por meio de simplificações aptas a revelá-lo como conjunto de mecanismos criados artificialmente com intencionalidade estrutural; 3) observar mecanismos internos ao Estado de Direito que sejam mobilizados em resposta a condições degenerativas de sua integridade sistêmica.

### **3 O Estado e Direito na sociedade moderna: riscos na liquidez e na pós-verdade comunicativa**

Embora Beck (2011) e Giddens (1991) tenham originalmente apontado características que ressaltam novas circunstâncias criadas pela modernidade e pós-modernidade que impactam a própria cosmovisão que os indivíduos possuem em relação ao futuro, a si mesmos e à sociedade que os rodeia em uma escala inexistente em toda a história humana, Bauman (2001), revela características ‘fluidas’ que torna o quadro ainda mais dramático, hoje muito mais ressaltadas que a 20 anos atrás.

A volatilidade das relações humanas e a facilidade com que as mudanças ocorrem são a tônica das exposições de Bauman. A provisoriidade parece ser o estado prevalente da modernidade, e essa característica, ocasionada por uma aceleração geral das informações, do avanço das técnicas e da multiplicação dos padrões de moralidade, traz reflexos em toda espécie de organização social humana (aí abrangendo, por óbvio, o Estado de Direito).

Na perspectiva trazida por Bauman, é, num primeiro momento, importante refletir sobre a utilização, ou exacerbação, das características sociais mais liquefeitas, por grupos, ou subsistemas de poder no seio das sociedades. Esse aspecto, relacionado com as observações de segunda ordem a seguir descritas, é essencial para uma consciência da interação dessas características com os riscos impostos e eventuais possibilidades de seu tratamento.

---

nossos sentidos. Os modelos propostos por observadores, mesmo que brilhantes como Luhmann, obviamente não correspondem necessariamente à realidade das coisas, mas são auxílios a uma abordagem que, de outro modo, se daria de forma desorganizada e assistemática.

A velocidade da produção de informações em todos os sentidos, seja com origem no indivíduo, seja a partir de corporações, bem como a concentração dessa comunicação ubíqua, imediata, *multicast full duplex* (todos para todos entre todos)<sup>9</sup>, mas ao mesmo tempo canalizada por algoritmos de serviços programáveis com intencionalidade comercial, política e ideológica, eleva a complexidade e rapidez dos sistemas de forma exponencial.

A própria comunicação entre as pessoas recebe o influxo dessa liquidez, ou melhor, a comunicação também apresenta características de ductilidade e maleabilidade, perdendo muito de sua estabilidade na transmissão de sentido. A chamada era da pós-verdade, em que emoções, pertencimento ao grupo e tendências já arraigadas preponderam sobre o conteúdo da informação como primeiro filtro, se encaixa no conceito de liquidez conforme proposto por Bauman (2001). Controverso como seja o conceito de verdade, a constatação de que um número cada vez maior de pessoas adota como preferíveis crenças errôneas sobre ciência, história, grupos sociais e raciais, demonstra que a mera disponibilidade de uma comunicação *multicast full duplex* não necessariamente melhora o nível da comunicação sistêmica (dependente da integridade de código típico de cada subsistema) em termos de qualidade comunicativa.

Em um sistema social, baseado na comunicação entre indivíduos, grupos de indivíduos e grupos de grupos de indivíduos, essa combinação parece ter o condão de catalisar a complexidade dos eventos e a velocidade das irrupções.

Por outro lado, nunca foi tão fácil a formação de grupos, a externalização de opiniões, e a reverberação de informações, factuais ou não. Não se pode negar que a disponibilidade de pontos *multicast full duplex* para todos os indivíduos pode contribuir para uma igualdade comunicativa. Resta saber se a comunicação em ambiente de pós-verdade líquida irá favorecer ou não sua estabilidade.

Conforme observado por Costa (2017), o próprio instituto da propriedade sofre influxos poderosos dessa característica de

---

9 O termo agora cunhado, *multicast full duplex* é nossa tentativa de descrever a capacidade das redes comunicacionais atuais de permitir a transmissão de informações de um ponto para outro, de um ponto para muitos, de muitos pontos para um e de todos os pontos para todos os lados. Termo que emprestamos da ciência de redes/dados combinando *multicast* (um pacote é enviado para vários pontos simultaneamente) e *full duplex* (transmissão de dados em ambas as direções). Apenas a combinação desses dois conceitos pensamos que podemos descrever a complexidade das comunicações atuais a partir dos indivíduos.

liquidez demonstrada pelas relações comunicativas da sociedade pós-moderna.<sup>10</sup> A propriedade, antes centrada em ativos ‘concretos’, agora está desmaterializada em meios líquidos (mercado financeiro), com capacidade multiplicativas e de materialização ubíqua, e com tendências à transferência do risco às populações locais não habilitadas a mitigá-los. Ou seja, o investidor, ao mesmo tempo em que pode escolher materializar seu capital para exploração em locais mais propícios para a exploração dos empreendimentos, pode desmaterializar seu investimento, deixando as externalidades (poluição, doenças, desagregação) sem que seja plenamente responsabilizado. Não se pode desconsiderar, portanto, os sistemas financeiro, comercial, de comunicação social e seus acoplamentos estruturais na abordagem dos riscos ao Estado Democrático de Direito.

#### **4 Igualdade, lei e Estado: uma visão panorâmica do estado de direito sob a ótica da teoria dos sistemas**

A observação dessa característica de liquidez social é auxiliada pelos óculos da teoria dos sistemas, visto que a observação de sistemas e ambientes, dessa forma operada, objetiva uma ‘redução’ da complexidade da abordagem do sistema em relação ao ambiente na medida em que o sistema pode observá-lo [o ambiente], o que nos sistemas sociais ocorre justamente pela comunicação, que é parte integrante do próprio sistema. Esse processamento por uma comunicação interiorizada causa certos problemas para a observação dos sistemas sociais, pela fusão do observador, da comunicação e, em certa forma, do ambiente: o observador é, ele mesmo, parte do sistema, observado por ele e reflexamente influenciado.

Propõe-se, portanto, que a abordagem do Estado de Direito a partir da ótica da teoria dos sistemas considere a influência dos fatores acima trazidos em consideração.

Parece que, para Luhmann, o Estado de Direito é mesmo formado de modo complexo, no sentido de ser formado pelo compartilhamento de diferentes sistemas, que se interligam, condicionam e se reproduzem (em sentido operativo).

---

<sup>10</sup> Ressaltou-se, nesse artigo, a necessidade de *accountability* dessa materialização-desmaterialização da propriedade em ambiente de governança democrática.

Como qualquer sistema autopoietico<sup>11</sup>, o Direito é normativamente, ou operativamente, fechado: noções construídas (radicalmente) a partir de um observador. Um sistema pode ser referido como tal quando se pode apontar uma diferenciação entre o sistema e seu ambiente, operando recursiva e circularmente, se organizando, mudando suas estruturas internas, produzindo seus elementos: enfim, operando autopoieticamente, de modo cerrado (com referência a essas operações e ao controle delas). Uma vez estabelecido o controle operativo e a distinção (independência relativa) suficientes, pode-se vislumbrar a abertura “consciente” para o ambiente (sistemas de relacionamento). A distinção e a diferença como imersa no conceito de fechamento do sistema e de sua própria abertura faz toda a diferença, visto que não mais se poderia, a partir de Luhmann, observar sistemas sem que sua individualidade fosse construída a partir de seu ambiente diferenciado e suas aberturas comunicativas (*reentry*). Esse padrão de abordagem pode ser relativizado também em relação aos subsistemas, e aos subsistemas de subsistemas, basta que seja necessária uma observação de especialização (Gonçalves, 2013, p. 49).

Então os sistemas, fechados operativamente, possuem condições de reproduzirem-se a si mesmos, operando recursivamente (remetendo a operações dentro do próprio sistema), diminuindo a complexidade das por meio de especializações e plenamente consciente de sua diferenciação.<sup>12</sup>

---

11 Sistemas autopoieticos foram explanados inicialmente no campo da biologia por Varela; Maturana; Uribe (1974), para significar organização autônoma vital permitida pela recursividade de componentes que operam na mesma ‘rede’ objetivando uma unidade identificável espacialmente.

12 Mais sobre o conceito de autopoiese (Gonçalves, 2013, p. 50): Em Luhmann, no entanto, o conceito adquire uma abrangência maior e deve ser lido a partir do processo de diferenciação do sistema em relação ao ambiente. Nesse sentido, a noção de autopoiese compreende três fases interdependentes: autorreferência de base, reflexividade e reflexão. A primeira refere-se à autorreprodução dos elementos. Para Luhmann, como um elemento só existe em relação a outros, eles se remetem necessariamente entre si como redes recursivas, que, ao se diferenciarem conforme as possibilidades de relação, reduzem as alternativas disponíveis no mundo (diminuição de complexidade). Note-se o paradoxo: da necessidade da relação, os elementos constroem sua unidade, mas como é a própria unidade que possibilita a conexão, os elementos também são por ela construídos. A segunda etapa, por sua vez, consiste na capacidade de um processo referir-se a si mesmo. Luhmann denominou-a reflexividade, pois exprime a possibilidade de o processo se submeter aos seus meios para escolher seus atos. A terceira fase, denominada reflexão, diz respeito à autodescrição do sistema, isto é, à

Do acima exposto, segue que talvez não se possa referir ao ‘Estado de Direito’ como sistema: mais adequado seria considerar estado de direito como fazendo referência ao resultado da interação de alguns sistemas ‘distintos’, como o sistema político e o sistema jurídico, principalmente. O próprio Luhmann refere-se ao ‘Estado de Direito’ como “conceito conector”, como necessário para “tornar possível definir duas perspectivas de sentido contrário como uma unidade e celebrá-las como uma conquista da civilização: suspensão jurídica do poder político e a instrumentalização política do direito” (Luhmann, 2016).

Pode-se afirmar, portanto, que há influência (ou comunicação irritativa), por meio do que Luhmann denomina ‘acoplamentos estruturais’, entre o sistema político e o sistema jurídico. Pode-se até vislumbrar que o conceito de Estado de Direito e suas premissas se encontra em torno dos sistemas estruturais do sistema jurídico e político. Muito embora seja certo que o sistema político ‘dê forma’ ao sistema jurídico, não se pode negar que o direito/sistema jurídico sustenta o sistema político pela produção de resultados de operação e estabilização. A complexa abordagem da teoria dos sistemas coloca a questão (deixada para outros estudos) de que, mesmo em uma assembleia constituinte há um direito regulando a produção de normas, o que faria com que se possa supor a perene coexistência de sistema jurídico e político.

Na categorização Estado de Direito o macro-princípio da igualdade poderia ser visto como estruturante do sistema político no sentido de que estatui suas estruturas de participação igualitária (voto, parlamento e *accountability* democrática); a lei (no sentido de norma que engloba, por exemplo, os princípios e regras) pode ser tomado como categoria responsável pela estruturação do sistema jurídico (na verdade, recebe a forma e a estrutura do sistema político mas é deste distinto operativamente). Não se trata de enquadrar o Estado na teoria dos sistemas luhmanniana no momento, mas pode-se vislumbrar que é conceito utilizado para se referir à estabilidade da gravitação e perenidade de específica compleição do sistema jurídico e político.

---

sua necessidade de se reconhecer como diverso. Trata-se, em outras palavras, da elaboração de uma “teoria do sistema no sistema”, produzida discursivamente por meio de conceitos e argumentos próprios. Depende de construção conceitual que descreva sua identidade e, por conseguinte, demarque sua diferença. Quando essas três fases operam simultaneamente, tem-se a estabilização de um sistema autopoietico diferenciado de seu ambiente.

Assim, a referência a Estado de Direito deve evocar a estabilidade e qualidade do acoplamento dos sistemas político e jurídico construídos com tessitura baseada na igualdade entre os indivíduos e no estabelecimento e generalização de expectativas dos mesmos baseadas nessa relação de igualdade.

O fato de os sistemas operarem num mesmo ambiente e trocarem mensagens irritativas sem acesso às operações específicas de seus mecanismos ‘cerrados’ é possível pelo ‘acoplamento estrutural’ (*strukturelle Kopplung, structural coupling*). A percepção (a irritação) pressupõe estruturas preparadas para observar e reagir,<sup>13</sup> tanto nas operações ‘normais’ do sistema quanto em seus mecanismos de autopreservação.

## **5 O sistema imunológico do estado de direito: riscos ao ambiente social**

É apropriado que em uma abordagem que pretenda a observação dos valores e meios de preservação do Estado de Direito se passe sem delongas para a noção de risco. Mesmo que essa pareça intuitiva e natural, em um super sistema complexo como a sociedade, em que está inserido o programa/subsistema composto ‘Estado de Direito’, a noção de risco apresenta especificidades e desafios.

A noção natural de risco, por si só, pode ser descrita, sem muito esforço, como envolvendo etapas de programação de reconhecimento de condições, fatos ou situações não determinadas que, de alguma forma, possam trazer algum malefício a algo ou alguém. Na realidade, qualquer sistema orgânico, natural ou artificial, possui subsistema de defesa de seus valores, como se pode notar quando se observa as reações do corpo humano a situações que podem, real ou imaginariamente, resultar em eventos indesejados, reações protetivas, preparatórias ou compensatórias, são mobilizadas (efeito *fight or flight*).<sup>14</sup> Reações a situações de risco

---

13 Um exemplo de acoplamento estrutural entre os sistemas político e o do direito dado por Luhmann é a constituição (Luhmann, 2016, cap. 6.). Um outro exemplo a ser dado pode ser o contrato e a propriedade como acoplamento dos sistemas econômico e legal; ou os impostos e taxas, acoplando o sistema político e econômico. (BARALDI; CORSI; ESPOSITO, 2021, p. 117-118).

14 Conforme o dicionário de psicologia da American Psychological Association, uma resposta *fight-or-flight* (lutar ou fugir) foi primeiramente descrita por Walber B. Cannon, e

são observadas acontecendo desde níveis celulares do reino animal ou vegetal até a organizações humanas formadas por convenções contratuais (ou pseudo contratuais), como se dá no caso do Estado de Direito. O fato da existência de subsistemas ou mesmo sistemas autônomos especializados em atividades parasitárias degenerativas, incapacitantes ou mesmo disruptivas dos sistemas deve ser considerado também na análise do estado de direito.

Dessa forma, nos valem da teoria dos sistemas sociais de Luhmann, que proverá a capacidade de visualização de macroestruturas denominadas por ele de sistemas, de modo a deixar explícitas as diferenciações, as comunicações e a tendência vetorial do sistema para sua própria reprodução e cumprimento de papéis programados.

Apesar de não ser imune a críticas<sup>15</sup>, a teoria dos sistemas de Luhmann é útil para que o analista/observador mantenha o foco nas estruturas, nos entornos e nas interações entre esses fatores, bem como para uma abordagem minimamente estruturada dos riscos e suas interações intra e entre os sistemas. Essa utilidade é ressaltada a partir da distinção que Luhmann faz entre risco e perigo, pois é importante para ressaltar a inflexão que a consciência humana recebe a partir da noção da possibilidade de controlabilidade de pelo menos algum aspecto do acontecimento futuro e incerto. Sem humanos observadores e atributivos de sentido, não haveria percepção de risco. Antes incontrolláveis perigos causados pela fúria divina ou natural, agora os riscos são ‘criados’/amplificados pelos próprios humanos, e essa consciência, juntamente com a percepção de que a ação humana pode agir sobre o resultado do evento futuro e incerto, ao menos para que chegue ao ponto da inevitabilidade, momento em que se retorna ao perigo puro.

---

consiste em um padrão de alterações fisiológicas provocadas pela atividade do sistema nervoso simpático em resposta a situações ameaçadoras ou estressantes que levam à mobilização de energia para atividade física (por exemplo, atacar ou evitar o estímulo ofensivo), seja diretamente ou inibindo a atividade fisiológica que não contribuem para a mobilização de energia, incluindo “aumento da frequência cardíaca, frequência respiratória e atividade das glândulas sudoríparas; pressão arterial elevada; diminuição da atividade digestiva; dilatação da pupila; e um encaminamento do fluxo sanguíneo para os músculos esqueléticos”. Disponível em <https://dictionary.apa.org/fight-or-flight-response>, acesso em 18.07.2023.

15 Vide Villas-Boas Filho (2023, p. 91), onde se que expõe as críticas feitas por André-Jean Arnaud à teoria sistêmica de Luhmann aplicada do Direito, incluindo sua complexidade ‘monumental’, confusão entre ‘sistema jurídico’ e ‘direito’, e de ser ‘mera abstração’, sem aderência ao mundo da vida e estaria a serviço do *status quo*.

As contingências são, assim, inerentes aos sistemas pela incontornabilidade total do ambiente e são necessárias às evoluções do próprio sistema, que possuem seus sistemas imunológicos previamente programados para reagir a influências disruptivas de algum elemento de sua compleição, seja em suas operações, seja em sua comunicação, nos seus acoplamentos estruturais ou mesmo em relação a um outro sistema inteiro.

Nesse sentido, Luhmann (2016) vê o Direito como “uma espécie de sistema imunológico da sociedade”, tanto mais necessário dada a crescente complexidade da própria sociedade demandante de pacificação de conflitos. Como tal, o objetivo desse sistema é justamente o “enfraquecimento de riscos estruturais” (Luhmann, 2016). O direito será tão eficaz nessa tarefa profilática quanto conseguir manter as estruturas sistêmicas intactas ao passo que “aprende” formas eficazes de resposta aos riscos impostos à sociedade (especificamente ao Estado de Direito).

Conforme já esboçado, a característica de “liquidez” crescente das relações humanas e, por conseguinte, da sociedade, é catalisadora da velocidade das comunicações e transformações efêmeras, fazendo com que o direito tenha que ‘aprender’ deste ambiente para fazer frente aos riscos, sob pena de comprometimento da integridade do próprio ambiente e degeneração das estruturas conectadas estruturalmente. “Quando o sistema imunológico da sociedade não é aproveitado, ele também não aprende nem constrói os dispositivos apropriados para os casos de perturbação.” (Luhmann, 2016).

Todo sistema possui, como decorrência da autopoiese, formas de autopreservação e continuidade. Mas o direito possui uma especialização num grau diferente, sendo responsável pela preservação do próprio ambiente em que está inserido. Difere, portanto, as respostas imunológicas jurídicas das respostas imunológicas políticas, sendo ambas impostas pela especialização definidora dos sistemas e significando uma corrupção sistêmica o próprio fato de um avanço impróprio na operação de um sistema pelo outro.

Daí decorre que a resposta imunológica dada pelo direito aos riscos degenerativos advindos do ambiente não deve adentrar no sistema político, sob pena de perder a diferenciação garantidora de sua utilidade funcional. A linguagem código do sistema do direito (lícito/ilícito) teria que ser utilizada exclusivamente, mesmo que para resposta a riscos advindos de outros subsistemas sociais

como a política, a cultura, a economia, religião ou qualquer outro. O raciocínio inverso também se aplica: o sistema político não pode abandonar seu código (governo/oposição) e seus programas finalísticos para pretender assumir o código lícito/ilícito do Direito.

A corrupção sistêmica, por exemplo, em caso de ativismo judicial, será identificada pelo sistema detentor dos códigos usurpados e tenderá a causar irritações que levam ao questionamento da operação contaminada, como *impeachment* de membros do judiciário, modificações legislativas de limitação da amplitude da jurisdição etc.

Quando os mecanismos de contenção falham em identificar abusos, o risco de deterioração sistêmica é real, pela entropia fomentada. A complexidade crescente, representada pelas características liquefeitas da sociedade e pela comunicação pós-verdadeira, acentua a tendência de entropia nos sistemas sociais, demandando cada vez mais energia para as funções imunológicas dos sistemas.

Por exemplo, é grave o ataque de um sistema político, por meio do exercício do poder momentâneo, ao poder jurídico, consubstanciado nos estatutos e, principalmente, nos Tribunais. A deslegitimação da interiorização e aceitação da produção do código lícito/ilícito pelo sistema jurídico por meio de questionamentos das bases formativas do poder jurídico, transformando-o simplesmente em parte do poder político é disruptivo do tripé igualdade-lei-estado que sustenta o Estado de Direito. A utilização da comunicação *multicast full duplex* para a finalidade de, em aproveitamento das características de liquidez pós-verdadeira, minar constantemente o sistema jurídico precisa de atenção tanto por parte dos observadores do sistema político quanto do sistema jurídico e o efeito prático pode estar relacionado com a destruição de expectativas de pacificação justa provida pelo Direito. Aliás, a destruição de expectativas atinge a própria essência do sistema jurídico porquanto “a indiferença última quanto ao que é certo ou errado em relação à comprovação futura de expectativas é traço característico do ato de risco”, sendo que tudo pode se apresentar de forma muito potencializada e complicada, visto que “existem um terceiro, um quarto, e outros planos da reflexividade, ou seja expectativas sobre expectativas de expectativas...” (Luhmann, 2016). Sobre essa forma de corrupção sistêmica:

Uma abertura para a cognição se dá sempre sob a condição autopoietica da integração do caso particular ou então por norma alterada, na prática decisória corrente e vindoura do sistema. No sistema do direito, um ato de arbitrariedade sustentado por uma “afirmação autoritária” do sistema político seria reconhecível como ruptura do direito — mesmo que daí não se segue nenhuma consequência advinda da falta de cobertura pelo poder. Um sistema jurídico que é frequentemente exposto a tal interferência num amplo espectro de questões — e quem há de negar que isso acontece? — opera num estado de corrupção. Por meio de suas normas, o sistema reconhece não ser capaz de resistir à pressão da política. Ele se mantém simulando legalidade (Luhmann, 2016).

Esses ataques visando minar o próprio fundamento do sistema jurídico diminuem as “expectativas comportamentais generalizadas congruentemente” (Luhmann, 1983), aumentando a percepção de riscos pelo aumento da incerteza social dos comportamentos e das decisões pelos tribunais: atinge o próprio núcleo do Direito, uma vez que borra os contornos de sua diferenciação.

## **6 Os riscos sistêmicos ao Estado Democrático de Direito**

O ataque do sistema político ao sistema jurídico é, sem dúvida, um dos mais disruptivos ao tripé (igualdade-lei-estado) que mantém o Estado de Direito como cluster sistêmico hígido e saudável (saúde essa entendida como o fato de se produzir resultados condizentes com as expectativas para as quais o sistema foi erigido).

Uma inflexão do sistema econômico no sistema político também é disruptiva de forma poderosa: basta observar o financiamento de campanhas eleitorais por agente econômicos e, atualmente, o poder das *Big Techs* na formação da opinião política.

Serão consideradas aqui apenas duas formas de movimentos com finalidade de deterioração do Estado de Direito: os ‘ataques’ políticos e os ataques ‘jurídicos’. Um deles, como já dito, se refere a uma inflexão do sistema político na tentativa de deslegitimação do sistema jurídico. O outro, de modo inverso, refere-se à tentativa de controle do sistema político pelo sistema jurídico. Ambos estão relacionados com a interferência de um dos sistemas no código binário operativo de outro. Ambos são potencializados pelas características do meio (líquido, pós-verdadeiro, etc) em que se dá a comunicação por meio dos acoplamentos estruturais dos sistemas.

## 6.1 Riscos políticos ao Estado de Direito

O sistema político pode representar risco ao Estado de Direito quando parcela relevante dos atores políticos negam a diferenciação sistêmica do Direito, recusam obediência ao seu código comunicativo ou negam a legitimidade ou a existência do acoplamento estrutural entre esses dois sistemas.

São ruídos comunicativos disruptivos do Direito a difamação incontida aos juízes, como a atribuição de motivos políticos como justificativa às decisões; a recusa à obediência às decisões judiciais, em negativa geral do próprio sistema do Direito instituído ou a tentativa da atribuição judicativa, em algum grau, a sistema diverso (como o sistema militar). Todos esses fenômenos foram observados na história recente do mundo, inclusive no Brasil.<sup>16</sup>

Os partidos, os candidatos, os incumbentes, os apoiadores e todo e qualquer agente político podem inserir no ambiente irritações degenerativas em relação ao sistema jurídico e seu ambiente. Um dos motivos dessa tendência é a posição e função do sistema jurídico para utilizar seu código operativo (lícito-ilícito), necessário para a comunicação percebida pelo próprio sistema político (*check and balance*), o que representa restrição à ampliação da esfera de poder político.

Esses riscos são potencializados pela crescente liquidez do sistema social, pelas formas *multicast full duplex* de comunicação e pela relativização ocasionada pelas características de pós-verdade. Líderes e partidos populistas, descomprometidos com aderência a princípios básicos de funcionamento de instituições democráticas (ou tendo o rompimento delas como discurso de sua própria elevação política), que fazem uso das formas modernas de comunicação descentralizada, com o reforço dos descontentamentos ‘naturais’ dos observadores ‘eleitores’ são fonte de risco que, por sua frequente recursividade, já podem ser considerados como forma de subsistema inerente às democracias modernas. Uma vez que não são mais riscos latentes ou desconhecidos, passam do status de ‘perigo’ para o de ‘risco’, deve receber tratamento adequado quanto à suas fontes (filtros políticos), seus meios (regulação mínima das comunicações de massa e meios financeiros) e quanto às possíveis fraquezas de sistemas adjacentes condicionantes do ambiente (sistema educacional).

---

16 Sobre uma análise mais factual e baseada na história recente dos movimentos contestadores da conformação democrática moderna vide Przeworski (2020).

## **6.2 Riscos jurídicos ao Estado de Direito**

É jargão na teoria dos sistemas quanto ao sistema do Direito que ser operativamente fechado não significa que o Direito não estende o significado de seus códigos e operações para outros sistemas. Na realidade, essa função comunicativa é pressuposto da abertura do sistema por seu fechamento operativo. O filtro de validade de lícito/ilícito é fundamento de um sistema jurídico politicamente instituído como sistema saneador de outros sistemas sociais. Quando o Direito abandona seu código lícito/ilícito (que exerce em relação ao ordenamento advindo de premissas constitucionalmente lançadas) e começa a flertar com o código de poder político (governo/oposição), há igualmente interferência na expressão livre de outro sistema, inserindo riscos estruturais ao Estado de Direito.

Decisões baseadas em motivos extrajurídicos não são próprias do sistema jurídico, e tendem a fomentar/suprimir atores políticos cuja ação deveria ser livre para operar no sistema político, desde que não extrapolem os limites normativos monitorados pelo Direito. A não restrição da operação do sistema jurídico aos seus códigos e à sua diferenciação leva a um estado de risco que pode resultar em funcionamentos deturpados que se distanciam da clareza de sua codificação, o que leva à deterioração do Estado de Direito pelo aumento de sua entropia (incertezas).

O chamado “ativismo” judicial, visto como sistematicamente ineficaz pelo próprio Luhmann (2016) pode comprometer a estabilidade do acoplamento estrutural (que pode ser expresso, entre outras formas, pelo respeito ao esquema constitucional vigente) necessário à diferenciação funcional do Direito.

## **7 Resposta aos riscos ao Estado de Direito: percepções de sistema político e do sistema jurídico**

Se a óptica escolhida é a teoria dos sistemas, os sensores de risco, no Estado Democrático de Direito, podem ser identificados nos observadores de segunda ordem, ou mesmo de terceira ordem, com base nas observações realizadas por observadores participantes de outros sistemas. Isso significa que o sistema observa as suas próprias operações e deveria estar ciente de qualquer extrapolação

na operação de seu código operativo. Dito de outro modo, os Tribunais Superiores devem extirpar, eles mesmos, decisões que, ao se travestir de jurídicas, são, na realidade, espúrias ao sistema do Direito, mostrando-se partidária (política). Um problema surge quando a própria cúpula do sistema jurídico (o meio de acoplamento final e principal) assume o código do sistema político, ameaçando o Estado de Direito.

Os riscos identificados dentro do próprio sistema, de outro sistema ou do ambiente como um todo devem ser abordados também a partir da localização das respostas do próprio sistema, ou de outro sistema acoplado, ou de ambos. A perenidade por autopoiese não é possível a sistemas que não possuem respostas aos riscos ambientais e sistêmicos, próprios ou externos.

Entra em cena, então, observações realizadas por intermédio do sistema político, que observando o ‘abuso do Direito’ pode reagir, ou observações realizadas por meio do sistema jurídico, que, sensível aos abusos do sistema político, pode reagir. Essas observações de segunda ordem são sempre complexas, pois são realizadas por observadores que são também parte dos sistemas, resultando contínuo movimento de respostas imunológicas que, ao mesmo tempo que causam alguns danos estruturais, são responsáveis pelo aprendizado dos sistemas e de seu fortalecimento.

## **7.1 Respostas jurídicas a riscos políticos ao Estado de Direito**

Como se resolveria um impasse de exclusividade de usos de códigos operativos entre o sistema jurídico e o sistema político? Primeiramente deve-se reconhecer que uma recusa peremptória de acomodação comunicativa entre os sistemas políticos gerará rupturas desestabilizantes: estados de exceção, desobediências civis, capturas sistêmicas. Como não há meios de eliminação de contingências ambientais que signifiquem segurança total dos, e nos, sistemas, não há garantia alguma de estabilidade futura que não repouse no respeito à constituição. Esse risco constante de usurpação de códigos foi percebido até por Montesquieu (1996, p. 176), quando atribuiu ao

‘movimento necessário das coisas’<sup>17</sup> a resolução dos impasses. Não há garantia fora da impressão que o sistema constitucional gera na mente das pessoas que são, segundo a visão polêmica de Luhmann de que, em última análise, são o ambiente da sociedade (Gonçalves, 2013, p. 55).

Quando a constituição regula condições de elegibilidade de pretensos governantes, legisladores ou executores, o faz permitindo o estabelecimento de condições mínimas de profilaxia: nacionalidade brasileira, para impedir que nações estrangeiras se apropriem da sociedade nacional a seu benefício; não estar impedido de exercer direitos políticos - o que pode advir de efeitos de condenação criminal; idade mínima crescente à medida que a base territorial de influência política aumente; regras antinepotismo; abertura para definição de ‘outros casos’ de inelegibilidade, o que hoje incluem filtros como condenações por determinados tipos de crime contra a economia e a coletividade, além de outras previsões que visam dificultar o assunção do poder por indivíduos presumidamente despidos de qualidades republicanamente desejáveis. Ao julgar ações que visam à aplicação desse tipo de norma, o Poder Judiciário dá uma resposta jurídica preventiva a possíveis ataques políticos.

Assim, o *enforcement*, por parte do judiciário, de normas eleitorais contra o abuso de poder, seja político ou econômico, são formas de prevenção de riscos de formação de lideranças com tendências de causar degeneração sistêmicas.

O julgamento de ações que tenham por objeto a coibição de comunicação abusiva dirigida ao enfraquecimento do próprio judiciário também é ação profilática importante, sem bem que o meio digital torna a ‘limpeza’ das redes difícil. Um elemento importante que ao mesmo tempo amplifica os riscos e torna-os também mais ‘controláveis’ é a concentração das comunicações de massa nas *Big Techs*. Dessa forma, necessária *accountability* precisa ser estabelecida para empresas que exploram a comunicação fluida *multicast full duplex*, se se pretende algum tipo de controle preventivo ou repressivo minimamente eficiente.

---

17 Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo. Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente. (Montesquieu, 1996, p. 176).

Inelegibilidades, condições de elegibilidade, *accountability* de empresas de exploração da comunicação de massa *multicast full duplex* e repressão a crimes contra o Estado de Direito são meios preventivos necessários e, talvez, eficientes na prevenção de riscos políticos.

Todavia, como o Direito utiliza, para se chegar à definição factual dos códigos lícito/ilícito, de métodos comunicativos realizados pelos ambientes mentais dos juristas, a qualidade e profundidade jurídica desse meio é de suma importância na mitigação dos riscos que o Direito possa impor ao demais sistemas, inclusive o jurídico. Desde Tocqueville (2005, p. 307-323) já se constata que grande parte dos riscos em um Estado de Direito são mitigados quando os juristas são dotados de formação profunda e apropriada, com entendimento da missão funcional no Estado de Direito, e quando conseguem exercer com denodo sua missão frequentemente contra majoritária. A pureza da qualidade argumentativa que culmina nas decisões próprias ao sistema jurídico é então percebida pelos outros sistemas, contribuindo para a estabilidade, legitimidade e segurança das expectativas.

Como contraponto a um certo “déficit de democracia” da qual pereceria o poder judiciário (por não ter integrantes eleitos diretamente por voto popular), e como fator de controle sobre os eventuais riscos que o judiciário pode impor ao estado de direito, Wacks (2021, p. 66) ressalta o que chama de ‘moralidade judicial’, que seria derivada de normas deontológicas de sua própria missão institucional.

## **7.2 Respostas políticas a riscos jurídicos ao Estado de Direito**

Um problema igualmente sério ocorre quando, com seu código capturado pelo sistema político (que certamente possui fortes acoplamentos estruturais com o sistema econômico), o sistema jurídico passa a substituir seu código operativo (lítico/ilícito, ou legal/ilegal, ou certo/errado) pelo código operativo político (aliado/opositor, ou governo/oposição, ou correligionário/não correligionário). Como as alianças político-partidárias são a base para a operação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, as ações destes dois braços de poder, quando direcionados ao enfraquecimento do sistema jurídico,

podem ser considerados riscos. Isso inclui, como faz Wacks (2021), eventuais fundamentos ideológicos que militam sistematicamente contra instituições democráticas protegidas pela ideia de Estado de Direito, como versões radicalizadas do socialismo, libertarianismo e autoritarismo.

Esse risco de corrupção sistêmica perniciosa e difícil de constatar, mas comprometedora da linguagem jurídica a partir de sua ‘alma’, tem respostas políticas ‘limitadas’. Procurou-se, no Brasil, por meio do estabelecimento de um conselho formado no seio do próprio judiciário (Conselho Nacional de Justiça), estabelecer instância na qual essas questões de integridade são julgadas, o que funciona como controle interno ao sistema jurídico.

Uma vez nomeados os julgadores, é com muito melindre que o sistema político aborda riscos sistêmicos advindos do judiciário. Como o sistema político não pode ‘julgar’ membros do judiciário a não ser em situações especialíssimas (como *impeachment*), um controle possível de pensar também é profilático; e advém de outro subsistema social, o educacional. Condições para nomeação de cúpula, formação apropriada e *accountability* forte são meios preventivos que podem ser utilizados quando a interpenetração do sistema político no sistema jurídico assim permite, como sabatinas, leis orgânicas etc.

Deve-se abrir, todavia, discussões sobre eventual déficit de controles sistêmicos sobre o sistema judiciário, em uma engenharia que a um só tempo não deforme a vontade dos julgadores por medo de represálias, o que poria em perigo a própria operação do código comunicativo próprio do judiciário em seu nascedouro, e garantiria a segregação do código político.

Os riscos ambientais aos sistemas são necessários à sua própria evolução. “O sistema [jurídico] se constitui numa imagem que reflete o sistema social: o direito é arriscado porque a sociedade é arriscada” (Luhmann, 2016).

## 8 Conclusões

Das ideias apresentadas pode-se seguir diversas conclusões. Uma delas, advinda de uma análise fria da interação entre os subsistemas jurídico e político, é o reconhecimento de que conflitos e contestações não são necessariamente negativos: são necessários

como fonte material de operação dos sistemas e também como forma de se permitir o aprendizado evolutivo que deve operar internamente ao sistema, nos acoplamentos estruturais dos sistemas e entre esses e o ambiente. Riscos devem ser pressupostos e aceitos no contexto dos sistemas, mas os meios sistêmicos de resposta devem ser proporcionais às suas magnitudes, sob pena de falha imunológica sistêmica.

Especialmente em ambiente de dificuldades comunicacionais causadas pelas características ambientais de pós-verdade e liquidez, há razões pelas quais se pode afirmar que as operações de mitigação de riscos sistêmicos, intra ou extrassistemas sociais como o jurídico e o político, são essenciais para a prevenção da deterioração das operações autopoieticas responsáveis não só pela manutenção da ‘saúde’ sistêmica, mas também pela evolução que deve ocorrer com sincronicidade entre riscos e respostas sistêmicas interativas.

Em suma, mostra-se necessária uma abordagem dos riscos modernos periclitantes da produção dos valores e condições ambientais no Estado de Direito, e essa explícita abordagem dos riscos (governança democrática) deve levar em conta: 1) características gerais do ambiente, como a liquidez das relações humanas, a comunicação pós-verdadeira, ubíqua e atomizada em *multicast full duplex*; 2) as formas como os sistemas que compõem o Estado de Direito (principalmente o político e o jurídico) agem operativamente como formas criação e de tratamento de riscos que se originam e agem de forma recíproca; 3) o fato de que, quanto mais explícito o tratamento sistêmico aos riscos ao Estado de Direito (governança), mais segurança, legitimidade e *accountability* serão atribuídos aos acoplamentos estruturais dos sistemas jurídico e político (arranjos constitucionais), tendo como resultado uma mais provável estabilidade do Estado de Direito.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARALDI, Claudio; CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena. **Unlocking Luhmann; a keyword introduction to Systems Theory**. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011

COSTA, Benedito Antonio da. Entre o ser e o dever ser humano: da dignidade da pessoa humana à alteridade igualitária da pessoa. *In*. STEINMETZ, W. **Direitos fundamentais: estudos de teoria e dogmática (I)**. Joaçaba: Unoesc, 2020. v. 1.

COSTA, Benedito Antonio da. Propriedade líquida e *accountability* democrática. **Revista Democrática**, Cuiabá, v. 3, p. 191-207, 2017.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (orgs). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DICEY, Albert. **Introduction to the study of the law of the constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 1915. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/title/1714>. Acesso em: 19 jul. 2023.

GONÇALVES, Guilherme L. **Teoria dos sistemas sociais: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann**. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. Acesso em: 23 jul. 2023.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Von Mises, 2010.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. São Paulo: Zahar, 2020.

TAMANAH, Brian Z. **On the rule of law: history, politics, theory**. New York : St John's University, 2004.

TESICH, Steve. A Government of lies. **The Nation**, New York, p. 6-13, Jan. 1992. Disponível em: <https://www.thefreelibrary.com/A+government+of+lies.-a011665982>. Acesso em: 23 jul. 2023.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VARELA, F. G.; MATURANA, H. R.; URIBE, R. Autopoiesis: the organization of living systems, its characterization and a model. **Biosystems**, v. 5, p. 187-196, 1974. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0303-2647\(74\)90031-8](https://doi.org/10.1016/0303-2647(74)90031-8). Acesso em: 27 jan. 2024.

VILLAS-BOAS FILHO, Orlando. **Direito, globalização e governança**: uma abordagem a partir da perspectiva sociojurídica de André-Jean Arnaud. Lisboa: Almedina, 2023. (Coleção Teoria e História do Direito).

WACKS, Raymond. **The rule of law under fire?** Oxford: Hart Publ, 2021.



# UMA MENTIRA DITA MIL VEZES TORNA-SE VERDADE? A DESINFORMAÇÃO EM CONTEXTOS ELEITORAIS E A ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL<sup>1</sup>

Iara Loureto Calheiros<sup>2</sup>  
Anna Paula Oliveira Mendes<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo aborda a epidemia das *Fake News*, facilitada pelo modelo de comunicação atual baseado em plataformas digitais e redes sociais, e seus impactos negativos nas relações sociais, familiares e na democracia. Utilizando a teoria de Hannah Arendt como marco teórico, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica para se compreender a mentira na política historicamente e na contemporaneidade. Analisou-se a ausência de uma definição clara de *Fake News* nas resoluções do TSE (Resolução TSE n. 23.610/2019 e Resolução TSE n. 23.714/2022), concluindo que essa abordagem permite ao órgão utilizar mecanismos regulatórios flexíveis para enfrentar essa prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. *Fake News* - Desinformação  
2. Democracia  
3. Redes sociais.  
4. Tribunal Superior Eleitoral

- 
- 1 O presente artigo foi desenvolvido pela discente Iara Calheiros sob a orientação da Prof. Me. Anna Paula Mendes como requisito para a obtenção do grau de especialista na Especialização em Financiamento de Campanha e Prestação de Contas Anuais e Eleitorais promovida pela Universidade Estadual de Roraima (UERR).
  - 2 Mestre em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Estadual de Roraima (UERR). Especialista em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista em Direito Público com enfoque em Direito Administrativo e Constitucional (Estácio Atual). Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. Membro do Grupo de Trabalho sobre a Política Regional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário - TRE/RR.
  - 3 Mestre em Direito da Cidade pela UERJ (2019). Bacharel em Direito pela UERJ (2016), com intercâmbio acadêmico na *Universidad Nacional de Colombia*. Professora da pós-graduação em Direito Eleitoral da UERJ, em parceria com o TRE/RJ, e das seguintes instituições: IDP, UNIFOR, UERR e UFG. Professora da Universidade Iguacu. Servidora do TRE/RJ. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

## 1 Introdução

Atualmente, o ser humano vive um período de transformação de ciclos e modelos. A incerteza natural sobre futuro parece se associar aos riscos potenciais de uma época marcada pelo clima de insegurança e medo. Apesar da destacada racionalidade, o homem tem frequentemente corrompido suas relações, gerando severas disfunções no modo como se organiza na comunidade atual, que é mais global do que nunca.

Nesse contexto, a análise de Amaral (2020, p. 20) é importante: “o desvio da precisão comunicativa de um povo anteriormente mais solidário tem conduzido a humanidade desta quadra para uma imprecisão informativa mais individualista.”

Dito de outro modo: amizades e vínculos familiares são rompidos por questões políticas, o que apenas parece ser possível em razão de um cenário em que a comunicação de massa é marcada por uma epidemia da desinformação. Pessoas falam a mesma língua, mas não se entendem. Cada um parece viver na sua própria realidade.

Partindo dessa problemática, o presente artigo buscará analisar a mentira na política, em sua perspectiva histórica e na atualidade, enfatizando as singularidades do fenômeno na sociedade atual. Para isso, se valerá principalmente da teoria de Hannah Arendt.

Uma vez delimitado os contornos do fenômeno das *Fake News*, abordar-se-á a problemática da definição deste conceito, que não constou das resoluções recentes do TSE que abordaram, direta ou indiretamente, a questão, são elas: Resolução TSE n. 23.610/2019 e Resolução TSE n. 23.714/2022.

Ao final, demonstrar-se - á que o TSE agiu bem em não buscar reduzir ou definir o fenômeno, mas que isso não significa uma inércia da atuação do órgão, que já dispõe, na regulamentação atual, de mecanismos de enfrentamento a essa prática, que, se não controlada, seguirá ameaçando não só as relações, mas a própria democracia.

## 2 A sociedade da comunicação e o conteúdo multinível da informação

Não são poucas as maneiras de observar que a sociedade vive em situação muito distinta de alguns poucos anos atrás. A reduzida quantidade de tempo e o volume da mudança causam,

sim, perplexidade. Mas isso é somente uma das consequências da globalização, da revolução digital e do contexto informativo que foi produzido ao longo das relações humanas (Bachur, 2021, p. 429).

Assim, a sociedade da informação, que a contemporaneidade tem logrado, por um lado, e reclamado, por outro, não surgiu inteiramente pronta e acabada, porém foi se concretizando, década após década, por meio de relevantes conquistas da humanidade e de valiosa praticidade tecnológica. O resultado foi o aparecimento de um ambiente político em que certas decisões são inevitáveis, a exemplo do contingenciamento atual das *Fake News*.

Sobre o assunto, corrobora Bachur (2021, p. 16), “a sociedade da informação, nesse sentido, fundamenta-se no seu elemento principal, a comunicabilidade de um fato, a qual recebe tonalidades diferentes, conforme a forma como é usufruída”. Ainda, segundo esse autor a informação abrange um conteúdo multinível, podendo ser definida como mercadoria, valor, estética, cultura e função. Não importando o sentido que possa ser contextualizada para a exigência humana, a informação é mecanismo multifacetado de expressão e de mudança.

A informação como mercadoria não é um conceito inédito. Ao contrário, já vem sendo discutida há algum tempo. Consoante Menezes (2023), pode-se ver a informação sendo tratada como elemento mercantil. O primeiro, apresentando o sentido de “comodificação”. O segundo, se referindo a ideia de “capitalismo informacional”. Para o autor, a informação sempre será considerada como um serviço ou um bem e, com isso, impactos econômicos são observados durante a sua circulação.

A informação como valor, por seu turno, consiste no reconhecimento de sua economicidade, pois está englobada na intelectualidade do homem, sendo, portanto, um patrimônio imaterial e subjetivo. Disso se origina a constituição de bancos de dados que, por consequência, geram eventual manipulação cibernética, produzindo efeito financeiro e firmando sua caracterização como bem de consumo (Menezes, 2023, p. 67).

No caso da informação como estética, Menezes (2023, p. 67), destaca que “esta coopera para um modelo bifurcado do espaço público, o qual se transforma em um palco de desfiles e exposições entre várias forças sociais”. Desse modo, a veiculação da informação encontra no ambiente digitalizado um objetivo, uma espécie de promoção e valorização da segregação entre dominantes e dominados, líderes e liderados, governantes e governados, dividindo classes com menor e maior participação tecnológica, possibilitando o controle da própria

informação. Ademais, a utilização da informação como estética do meio social pode gerar inclusões de pessoas em grupos digitais que anteriormente não eram ocupadas. Assim, os espaços também poder ser reduzidos, e o cidadão pode encontrar no outro os mesmos gostos informativos. A estética, nessa linha, possui sentido agregador.

A informação como cultura representa a base no qual a modernidade entretém e consente enquanto evento de transição reflexiva. Logo, deter uma informação, saber comunicar e reter o conteúdo informativo transmite pela concepção de que a tecnologia redimensiona o padrão comunicativo, aplicando os benefícios da cibercultura, a qual passa a ser, inclusive, uma particularidade da ação simbólica da influência mediática no âmbito contemporâneo. Culturalmente, as pessoas não utilizam mais os ciberespaços somente para lazer a ampliação de contatos sociais. O trabalho digitalizou-se. A capacitação das profissões ganhou uma dimensão relevante. A política está emparelhada nas redes sociais. Logo, a cultura da sociedade moderna é considerada informacional em projeções diversas (Menezes 2023, p. 67).

Finalmente, a informação como função abrange uma percepção interessante, haja vista que introduz o significado de independência. A manifestação da vontade, de opinião e a divulgação de fatos são procedimentos que sinalizam posicionamento de quem os elabora e propaga. Nesse desafio de elaboração de um raciocínio, a liberdade é particular e manifesta, permitindo a todos construir suas observações de forma independente, isto é, sem ter que se ater a antagonismos de grupos que comumente se fixam numa esfera deliberativa.

Nessa toada, Bachur (2021, p. 17) disserta, “seja para a sociedade geral, seja para o profissional da imprensa e mídia digital, a informação passa a ser analisada como uma função, que, por consequência, não deixa de ser rodeada por suas responsabilidades e compromissos constitucionais”. A ação de informar é um mecanismo de inclusão deliberativa, para uns; e de obrigação profissional, para outros. Não perdendo sua característica de ser uma funcionalidade.

### **3 *Fake News* e Internet: a falsa novidade e o novo argumento**

A propagação de *Fake News*, por sua vez, não é uma função exclusiva dos tempos modernos, muito menos é privilégio da sociedade contemporânea. O seu surgimento remonta estudos e evidências passadas, em que notícias dessa natureza eram também apresentadas com o perfil de dissimular situações ou fatos.

Nesse contexto, as *Fake News* já derivam de outras épocas, bem mais formalmente distintos dos atuais, porém materialmente semelhantes. Botazzo (2024) cita que, em “Roma, essa ‘expressão de espírito’, que, a bem da verdade, cerceia o povo e máscara os artifícios que são importantes, além de expor as superficialidades atrativas de uma grande simbologia de autoridade”. Em síntese, a cultura e sua dimensão lúdica, não raras vezes, intercalam-se com a política.

Embora seja um fenômeno que já vem ocorrendo desde os tempos das civilizações antigas, muitos entusiastas tentam, ou ainda tentaram, sem a observação cuidadosa, associar as *Fake News* com os tempos modernos. Esta falsa novidade coopera para a própria funcionalidade de tais notícias. Nesse contexto, qual a razão de se associar as *Fake News* com o atual século? Com esse questionamento, reside aqui a nova discussão, o elemento que influencia de forma avassaladora a propagação das notícias, mas que somente nas democracias contemporâneas pôde ser verificada por meio da ocorrência de eventos políticos recentes e que se vincula à representatividade governamental.

Tornou-se comum ver e ouvir notícias associadas à divulgação dessas informações com as eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2016, que consagraram Donald Trump como vitorioso do referido prélio, assim como a proximidade com o referendo do *Brexit* votado em 23 de junho de 2016, que discutia a retirada do Reino Unido da União Europeia. Esses acontecimentos na segunda década deste século fortaleceram a relação entre as *Fake News* e a internet (Allcott e Gentzkow, 2017).

No ano de 2018, as *Fake News* foram constantes nas eleições presidenciais do Brasil. Foi nítido o quantitativo de informações dissimuladas e boatos propagados pelas redes sociais, em especial por meio do aplicativo de smartphone *WhastApp Messenger*. À época, várias ferramentas da mídia brasileira indicaram que o candidato de extrema direita, Jair Messias Bolsonaro (PSL), beneficiou-se eleitoralmente de notícias falsas, divulgadas por uma rede de robôs e perfis manipulados no *Twitter*, *Facebook* e *WhatsApp*.

Esses eventos levaram a investigações policiais que descobriram fortes vestígios de que a campanha do ex-presidente do Brasil foi responsável pela propagação em massa de *Fake News* nas mídias sociais. Os principais acusados nesse processo participam do grupo “gabinete de ódio”, uma equipe de políticos e empresários apoiadores

de Jair Bolsonaro. Atualmente, a Suprema Corte do país conduz a vários inquéritos sobre o assunto de propagação de notícias irreais e deturpadas com objetivos eleitorais.

Outro caso emblemático envolvendo caso de *Fake News* e uso de redes sociais versa sobre o julgamento histórico proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2021. Trata-se do Recurso Ordinário Eleitoral n. 0603975-98.2018.6.16.0000, referente ao Deputado Estadual do Paraná, Sr. Fernando Francischini. No caso, o TSE deu provimento ao recurso para, de acordo como o parecer do Ministério Público, cassar o diploma do recorrido e declarar sua inelegibilidade, nos termos do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990, decretando, ainda, a imediata execução do aresto, independentemente de publicação, recalculando-se os quocientes eleitoral e partidário.

A decisão do TSE se encobriu de ineditismo, sendo o primeiro grande caso vinculado à divulgação de *Fake News* sobre uma eletrônica e sistema de votação nas eleições de 2018 em redes sociais.

O breve excerto do caso analisado pela Corte Eleitoral se refere ao fato de o mencionado parlamentar, a menos de 30 minutos do fim das eleições de 2018, ter usado a rede social *Facebook* para, por meio de uma *live*, promover ataques contra a democracia e o sistema eletrônico de votação, alegando imunidade parlamentar e que as redes sociais não podem ser entendidas como mecanismos de comunicação para fins do art. 22 da LC n. 64/1990.

Contudo, o TSE, ao julgar o recurso ordinário do caso, entendeu que o referido deputado não estava acobertado pela imunidade parlamentar, bem como que a internet e, de forma específica, as redes sociais, enquadram-se na definição de “veículos ou meios de comunicação social”. A consequência desse resultado decisório teve reflexos negativos em mais três políticos, que, em razão do quociente eleitoral e partidário, foram eleitos juntos com o deputado cassado. Logo, com o recálculo dos votos, determinado pelo acórdão, os referidos parlamentares deixaram o cargo, sendo um exemplo de efeito em ricochete ou implicação transcendental da decisão judicial

Nesse raciocínio, pode-se observar dois elementos relevantes desse fenômeno, o objetivo político e a semelhança do gênero textual notícia (*news*), que se conceitua por divulgar fatos tidos por verdadeiros. Por sua vez, não se trata de qualquer história falsa; mas de uma que simule uma notícia “verdadeira” e que tenha finalidades políticas em sua propagação. Nessa linha, o *Cambridge Dictionary* traz uma definição bastante próxima a essa: “história falsa que

aparenta ser uma notícia, disseminada na internet ou usando outra mídia, usualmente para influenciar a visão política ou uma piada” (Cambridge Dictionary, 2020) Dessa forma, ele acrescenta outro elemento vital em sua definição: a internet como instrumento usual de divulgação das *Fake News*. É nessa última interpretação que o termo é direcionado no português do Brasil: “notícias falsas; quaisquer informações mentirosas que são espalhadas como se fossem verdadeiras, compartilhadas em ambientes virtuais, principalmente em redes sociais ou em aplicativos para publicação de mensagens (*Facebook, Telegram, WhatsApp*) (Dicio, 2020).

A internet surgiu como uma ferramenta poderosa, capaz de transmitir simultaneamente informações diversas a milhares de pessoas. Ao abranger perfis digitais nas redes sociais, a internet se apresenta como um canal eficiente para disseminar informações de toda natureza a uma sociedade ávida por notícias. Sem dúvidas, a internet tem fornecido um ciclo atrativo para os líderes e pessoas interessadas em expor informações previamente separadas e especificadas. Por consequência, a democratização dos ambientes cibernéticos causada pela internet gera um aumento na quantidade de usuários e injeta na sociedade informativa uma fração social que outrora era excluída desse favoritismo tecnológico.

Contudo, essa peculiaridade traz a outra face da moeda, a facilidade de manipulação e a modificação de paradigma para que a nova inclusão seja gerida para configurar manobras de exclusão, outrora já experimentadas em gerações passadas, porém sem a velocidade do ciberespaço. A internet passou, nessa ótica, a determinar hábitos, regular aptidões, medir opções e construir gostos e vontades do povo (Fonseca; Dias, 2021).

Essa discussão abre espaço para uma premissa importante. Segundo Amaral (2020) o problema não está na internet. As consequências negativas não se atribuem a ela. A responsabilidade atrela-se às empresas tecnológicas, aos empreendimentos virtuais e às interações corporativas, enfim, às pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem essa espécie de informação e que manobram o ciberespaço.

Para Fonseca e Dias (2021):

A propaganda nos espaços virtuais promove e se beneficia de emoções negativas, porque, na sociedade ambivalente e que duela pela inversão

de valores, a maior participação do povo ocorre quando desastres, eventos fatídicos e uma gama de situações maléficas tomam conta do ambiente social ou até de um grupo emocionalmente angustiado a carga depreciativa de algumas atitudes.

Portanto, o cenário digital precisa de controle. Por sua vez, regular quem já está controlando a sociedade global é uma batalha do direito do século XXI. Por fim, regular a falsa novidade e administrar o novo argumento demanda atividades conjuntas entre o Estado e a sociedade civil.

#### **4 *Fake News*, desinformação e a mentira política no cenário público**

As plataformas digitais são o principal veículo de propagação das *Fake News*, e a problemática da velocidade da divulgação das informações parece ser inerente a esse modelo. Como assevera Barbosa (2020), um “grupo de estudiosos, no qual ele se inclui, compreendem que as novas plataformas de comunicação *online*, especialmente as mídias sociais digitais, agilizam a passagem de circulação dessa espécie de conteúdo de maneira sem precedentes na história”.

Na obra “Verdade e Política”, a autora Hannah Arendt aborda sobre os resultados da produção sistemática de mentiras para o espaço público de uma sociedade. A autora parte de uma observação epistêmica quanto à natureza da verdade dos fatos para chegar a respostas a respeito das implicações políticas de sua negação, ou seja, a mentira deliberada. Assim, Arendt (2018, p. 46) diferencia duas modalidades de verdades: as que são lógicas e as que são factuais. As primeiras são as verdades científicas, filosóficas e exatas, a teoria da relatividade ou a filosofia platônica, por exemplo. As segundas se referem a fatos e episódios, que são frutos invariáveis de pessoas que vivem e atuam conjuntamente.

Por serem fenômenos da análise humana, do raciocínio, as verdades lógicas são mais resistentes ao assédio do poder, em comparação às verdades factuais. Nessa linha, Arendt (2018, p. 46) convida o indivíduo a pensar em todos os momentos da história

humana que são inalcançáveis ao presente, não deixaram nenhum registro, nenhum rastro. Imagine, também, em todos os arquivos destruídos por razões políticas, em batalhas, em disputas entre grupos étnicos ou religiosos. Com a eliminação desses documentos, as verdades factuais que eles abrangiam também são destruídas. Os eventos da história humana, como demonstra Arendt (2018, p. 46), são frágeis. Não bastasse sua destruição materialmente, eles podem ser manipulados por falsificações. Logo, o que vale a palavra de um cidadão, por mais real que seja, contra um rol de arquivos falsificados por um Estado interessado em sua condenação? Qual relato permanecerá para posteridade? Em razão disso, a filosofia aduz que a “chance de um evento de relevância, esquecido ou, mais provavelmente, simulado pela mentira, ser algum dia redescoberto” é nula. Conforme Arendt (2018, p. 46), “uma vez perdido, nenhum esforço racional os ressuscitará”. Nisso reside o que a se conclama de fragilidade das verdades factuais.

Dessa forma, a autora supracitada disserta que “quando o poder político afronta a verdade dos fatos, ele o faz em seu poderio, pois são os eventos, a verdadeira textura da seara política”. Na medida em que quando ameaça verdades racionais, ele o faz de fora de seu domínio. São as verdades factuais, por assim dizer, o objeto dessa observação arendtiana.

Nesse contexto, Arendt (2018, p. 50) afirma que “negar um fato é fruto do desejo e da liberdade humana, haja vista se constituir como uma notória tentativa de modificar o registro histórico”. Trata-se, assim, de um ato sobre o mundo e, enquanto tal, é uma ação política. De acordo com a autora, este se distingue do ato de divulgar uma verdade factual, que só incorpora implicações políticas se colocada em um âmbito hermenêutico ao qual tal verdade se refere. Também se caracteriza ação política, para Arendt (2018), quando o falsificador, incapaz de manipular com sua mentira, ao invés de investir na narrativa de sua história, afirma que esta é apenas sua “opinião” e, a seguir, reclama seu direito constitucional de propagá-la. O efeito dessa espécie de procedimento é o apagamento da diferença entre o que é fato e o que é opinião.

Compreendendo que o emprego da mentira como arma política não é fenômeno recente na história da humanidade, Arendt (2018) enfatiza um conjunto de peculiaridades que ela considera como exclusivo da mentira política em sua época, e, por extensão, na nossa. Assim, a autora considera, primeiramente, que ao contrário

da mentira política tradicional, que enfrentava fatos ou interações realmente sigilosas, a mentira política atual lida com fatos que são conhecidos popularmente por qualquer indivíduo ou, ao menos, que podem ser conhecidos rapidamente por meio de uma pesquisa. Trata-se de uma peculiaridade das *Fake News*: grande parte delas pode ser desmentida por uma simples busca no Google.

Possivelmente isso ocorra, já que a mentira política moderna se caracteriza como uma dissimulação massiva e sistemática de fatos e opiniões. De acordo com Arendt (2018, p. 52) tal manipulação “objetiva negar ou esconder um fato isolado, mas gera um substituto para realidade, uma imagem na qual todo evento conhecido e consolidado pode da mesma forma ser negado ou negligenciado caso possa vir a danificar (esta) imagem”. Para a autora, isso torna-se possível a partir de manobras e procedimentos de comunicação de massa que emergem em meados do século XX. Assim, a internet pode contribuir para a produção e difusão de uma versão alternativa da realidade.

Em resumo, Arendt (2018, p. 52) diferencia a atual mentira política por quatro características. Primeiro, em razão do seu aspecto sistemático e massivo, permitido pelos modernos mecanismos de comunicação - e aqui pode-se acrescentar a internet como elemento de ampliação dessa capacidade. Segundo, porque não se refere a segredos, mas a eventos publicamente notórios, ou que possam ser verificados sem esforço. Terceiro, porque agora o próprio emissor da falsa notícia necessita estar convencido da veracidade de sua versão. Por fim, porque a atual mentira política pretende criar uma notícia substituta para a verdade, informação essa que rejeita não um episódio isolado, mas toda uma fração da realidade que desminta a “imagem” que se quer impor (Barbosa, 2020).

Nesse aspecto, cabe o questionamento: é realmente possível que uma mentira, “repetida mil vezes”, se torne verdade? São capazes essas imagens, automaticamente produzidas, de alcançar sucesso e usurparem o lugar de realidade?

De acordo com Arendt (2018), por mais dominante que possa ser um regime político e por mais que ele disponha de mecanismos agressivos e propagandistas para disseminar uma mentira de tal tipo, ele jamais conseguirá fazer com que ela altere os fatos passados, pois qualquer evento que venha à tona, por mais diminuto que seja, poderá pôr em evidência toda a imagem por ele construída. E isso ocorre mesmo em situações extremas como os de um regime

absoluto ou uma ditadura de partido único, por exemplo. A autora ainda cita propositalmente esses episódios pois considera que eles “são nitidamente, como grande dianteira, (em relação às democracias liberais) os (que possuem) órgão mais capacitados quanto ao espaço das ideologias e imagens do impacto da realidade” (Barbosa, 2020).

Ademais, a título de exemplo, Arendt (2018, p. 59) considera a tentativa da União Soviética de eliminar a função que tiveram alguns de seus dissidentes na revolução de 1917. A autora ainda menciona um arquivo soviético que retrata os problemas para destruir os inúmeros argumentos registrados desses dissidentes, as inúmeras atas de reunião que citam seus nomes e as coletâneas de documentos existentes nas quais essas pessoas aparecem como autores. Nessa linha, os vestígios dos eventos pretéritos, por serem extremamente numerosos nas sociedades modernas, são, dessa forma, quase impossíveis de serem apagados.

Nessa toada, por ser a mentira organizada fenômeno tão frágil em comparação aos eventos que a contradizem, seus propagadores, como apresenta Arendt (2018, p. 59) necessitam rotineiramente alterar e remodelar suas imagens falsas da realidade. Portanto, a longo prazo, o que esse processo constante de sobreposição de mentiras produz não é uma situação na qual as dissimulações tomam o lugar da realidade, mas direcionam a uma “espécie de arrogância” generalizada, que se conceitua por “uma total recusa a acreditar em qualquer coisa, por mais bem estabelecida que ela possa ser” (Barbosa, 2020).

Portanto, pode-se concluir que, apesar de a mentira organizada e propagada em massa não poder modificar a verdade, ela tem capacidade de destruí-la, na medida em que a recusa em aceitar a realidade leva, então, à ruína da aptidão do público de diferenciar entre o que é verdade e o que não é. Logo, se por um lado a realidade dos fatos existe e está disponível para ser conhecida, de outro lado, a população é incapaz de observá-la enquanto tal, uma vez que está exausta por notícias falseadas da realidade.

## **5 A disciplina legal das *Fake News* nas Resoluções TSE n. 23.610/2019 e n. 23.714/2022**

A responsabilidade eleitoral é especialmente relevante quando se discutem as *Fake News*. Quando a desinformação faz parte da

agenda discursiva, é comum que sejam mencionadas suas constantes relações com as eleições e a democracia. Isso chama a atenção da sociedade, especialmente dos eleitores, partidos e candidatos.

Nessa linha, importante se faz elucidar que a Resolução n. 23.610/2019 trata sobre a propaganda eleitoral, não sendo, desse modo, diretamente elaborada para dispor sobre desinformação no prélio eleitoral. Enquanto a Resolução n. 23.714/2022 foi criada para tratar do assunto ora estudado, dispondo sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral (Dourado, 2021).

Em nenhuma passagem as Resoluções n. 23.610/2019 e 23.714/2022 definem o conceito de *Fake News* ou desinformação. Existem razões para que o TSE adotasse tal postura? Diversos motivos podem ser abordados para explicar essas indagações. Porém, algumas merecem relevância com características sensíveis do sistema jurídico.

Em primeiro lugar, pode-se dizer que o TSE atuou com prudência em não descrever a expressão *Fake News* no seu ato normativo. Isso porque a função normativa da Justiça Eleitoral é de natureza regulamentar. Assim, o papel dessa Justiça Especializada, em se tratando de situações de desinformação, subtrai-se ao fato de reprimir comportamentos que tragam incontestes desequilíbrios às eleições gerados por fatos inverídicos ou reais, estes quando usados de forma descontextualizada (Menezes; Coelho, 2022).

Nessa ótica, o papel do Poder Judiciário consiste em decidir em prol dos direitos fundamentais e proteger as liberdades individuais que estão vulneráveis em um determinado problema jurídico, não sendo de sua atribuição delimitar o conceito de *Fake News*, cuja disciplina parece estar direcionada ao Poder Legislativo, que gerencia o debate público em benefício da elaboração de regras abstratas com eficácia para toda a sociedade, exercendo a legitimidade democrática que o povo lhe conferiu.

Em segundo lugar, a expressão *Fake News* tem alcançado uma conotação ideológica abrangente, propagando no meio social constantes banalizações quanto à sua própria compreensão, que guarda dissonâncias consideráveis e que estão longe de serem consolidadas em ideias comuns e consensuais. O próprio TSE sente essa dificuldade quanto à determinação de seu conteúdo em suas decisões que envolvem *Fake News* e propaganda eleitoral (Carvalho Neto, 2020).

Em terceiro, assim como há pluralidade de sentidos para *Fake News* ainda não existe consenso para conceituar e distinguir, com rigor, o que é desinformação e qual o significado de *Fake News*, isto é, como e onde começa uma e termina a outra. Diante dessa heterogenia argumentativa, o vocábulo “desinformação”, usado na Seção II da Resolução n. 23.714/2022, parece mais salutar, em decorrência de sua generalidade e de sua pouca carga ideológica (Carvalho Neto, 2020).

Em quarto lugar, a terminologia *Fake News* traz um aglomerado emocional muito forte. A sua expressão, quando mal utilizada em relação a um caso, energiza a sociedade para um caminho prejudicial, favorecendo preleções danosas, como os debates de ódio, ataques antidemocráticos e *cyberbullying* contra instituições e atores do sistema eleitoral, que podem sofrer repercussões negativas nas eleições (Carvalho Neto, 2020).

Em quinto, com o desenvolvimento dos estudos sobre o evento das *Fake News*, fica nítido que o seu sentido não é simplista, a ponto somente de ser compreendida como “notícias falsas”. *Fake News*, além de abrangerem Arendt (2018), fatos inverídicos, também são notícias reais que são externadas fora de um contexto. Sendo assim, podem ser fatos reais descontextualizados ou segmentados fora de ordem a uma sequência lógica (Carvalho Neto, 2020).

Por fim, a TSE agiu com louvável cautela ao referenciar, no artigo 2º da Resolução n. 23.714/2022, duas expressões que envolvem o significado da expressão *Fake News*. Quando descreve os termos “inverídicos” e “descontextualizado”, compreendendo que o preceito normativo quis versar sobre *Fake News* oriundos de fatos irreais e de fatos verdadeiros fora de contexto, respectivamente.

## 6 Conclusão

No presente artigo, demonstrou-se que a epidemia de *Fake News*, amplificada pelo modelo de comunicação atual baseado em plataformas digitais e redes sociais, tem efeitos desastrosos em diversos âmbitos, desde as relações sociais e familiares até a estrutura das democracias.

Hannah Arendt forneceu a base teórica para se compreender a mentira na política, tanto historicamente quanto na atualidade. A falta de uma definição clara de *Fake News* nas resoluções recentes do TSE

(Resolução TSE n. 23.610/2019 e Resolução TSE n. 23.714/2022) foi analisada, concluindo-se que o TSE acertou ao não tentar reduzir ou definir rigidamente o fenômeno. Isso não representa uma inércia, mas sim uma abordagem que permite ao órgão utilizar mecanismos regulatórios flexíveis e adaptáveis para enfrentar essa prática.

Portanto, o TSE dispõe atualmente de ferramentas eficazes para combater a desinformação, garantindo a legitimidade do pleito e a defesa da própria democracia, ameaçada pelo impacto contínuo das *Fake News*.

## REFERÊNCIAS

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and Fake News in the 2016 election. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 31, n. 2, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316712634\\_Social\\_Media\\_and\\_Fake\\_News\\_in\\_the\\_2016\\_Election](https://www.researchgate.net/publication/316712634_Social_Media_and_Fake_News_in_the_2016_Election). Acesso em: 12 mar. 2024.

AMARAL, Alberto. **Os efeitos danosos gerados pela mentira na política**. Jornal da USP. São Paulo, 2 fev. 2020, p. 20. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/os-efeitos-danosos-gerados-pela-mentira-na-politica/>. Acesso em 20. fev. 2024.

ARENDT, Hannah. **Crises da república**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2018. 208 p. (Coleção Debates - Política).

BACHUR, João Paulo. Desinformação política, mídias digitais e democracia: como e por que as *Fake News* funcionam ? **Revista de Direito Público**. Dossiê Democracia, *Fake News* e Eleições. Brasília, v. 18, n. 99, p. 436-469, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5939>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BARBOSA, Saulo. Verdade, política e Fake News: reflexão à luz da obra de Hannah Arendt. **Boletim Historiar**, Aracaju, v. 7, n. 2, p. 3-15, maio/ago. 2020. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8713?locale-attribute=pt\\_BR](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8713?locale-attribute=pt_BR). Acesso em 05. Mar. 2024.

BOTAZZO, Carlos. A mentira na política: reflexões quanto às Fake News contemporâneas à luz de ensaio de Hannah Arendt sobre os documentos do Pentágono: as lições da história. **Revista Cronos**, v.

24, n. 1, p. 12–37, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/34561>. Acesso em: 25 fev. 2024.

CAMBRIDGE DICTIONARY. *Fake News*. **Cambridge Dictionary**. c. 2020. Disponível em <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news>. Acesso em 25. fev. 2024.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **Liberdade de expressão e propaganda eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Ebook Kindle.

DICIO. *Fake News*. **DICIO** : dicionário online da língua portuguesa. c. 2020. Disponível em <https://www.dicio.com.br/fake-news/>. Acesso em: 25. fev. 2024.

DOURADO, Tatiana. ***Fake News***: quando mentiras viram fatos políticos. Porto Alegre: Zouk, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/figure/10.1080/17512786.2023.2176352?scroll=top&needAccess=true&role=tab>. Acesso em 20 abr. 2024.

FONSECA, Alexandre; DIAS, Juliana. (coord.). **Caminhos da desinformação**: evangélicos, *fake news* e *WhatsApp* no Brasil: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto NUTES de Educação em Ciências e Saúde, 2021. 93 p. Disponível em: <https://www.nutes.ufrj.br/pesquisa/publicacoes/livros/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MENEZES, Paulo Brasil. **Fake News, modernidade, metodologia, regulação e responsabilidade**. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MENEZES, Paulo Brasil; COELHO, Lavínia Helena Macedo. A Teoria do Balanceamento na colisão de direitos fundamentais: a autuação da Justiça Eleitoral na era digital. *In*: TRAMONTINA, Robison; ANJOS, José Figueiredo dos (orgs.). **Ciência e Justiça**: reflexão sobre o papel do poder judiciário na efetivação dos direitos fundamentais. São Luiz: ESAM, 2022. p. 41-56.





**TRE-MT**

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO  
AV. HISTORIADOR RUBENS DE MENDONÇA, 4.750  
CENTRO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO – SETOR E  
CUIABÁ-MT – CEP 78049-941 – BRASIL