



Opinião

O risco democrático
da PEC 12/2022

Página 45

Boletim abradep

Número 17 · Outubro/2025

ISSN 2764-4073

Destaque

Contratação de Assessoria Jurídica externa pelos Municípios:

Porque o Ministério Público e os Tribunais de Contas insistem em recomendar a criação de cargos efetivos mesmo após o julgamento do Tema nº 309 pelo Supremo?

Página 5

O impacto da Desinformação no Período Eleitoral

Página 15

A liberdade democrática e abuso do poder diretivo

Página 30

Índice

Editorial	2
Sobre a ABRADep	4
Artigo • Contratação de Assessoria Jurídica externa pelos Municípios: Porque o Ministério Público e os Tribunais de Contas insistem em recomendar a criação de cargos efetivos mesmo após o julgamento do Tema nº 309 pelo Supremo?	5
Pierre Vanderlinde e Fábio Jeremias de Souza	
Artigo • O Impacto da Desinformação no Período Eleitoral	15
Beatriz Krause Grochewski	
Artigo • A liberdade democrática e abuso do poder diretivo: uma análise do assédio eleitoral nas relações de trabalho	30
Eduarda de Oliveira Gulanoski	
Opinião • O risco democrático da PEC 12/2022: proposta de unificação das eleições e mandatos únicos ignora lições federativas e compromete a qualidade da democracia local	42
Leonardo Bruno Pereira de Moraes	

Expediente

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente: Sidney Sá das Neves

Vice-Presidente: Anne Cabral

Secretária-Geral: Hanna Gonçalves

Secretário-Geral Adjunto: Wenderson Advíncula Siqueira

Tesoureiro: Edson Moraes Borowski

EDITOR-CHEFE: Rogério Carlos Born

EDITORES ASSOCIADOS: Juliana de Freitas Dornelas; Kaleo Dornaika Guaraty; Maria Dulce de Carvalho Freire; Raimundo Augusto Fernandes Neto.

CORPO DE AUTORES(AS) DESSE VOLUME: Pierre Vanderlinde e Fábio Jeremias de Souza, Beatriz Krause Grochewski, Eduarda de Oliveira Gulanoski, Leonardo Bruno Pereira de Moraes.

DIAGRAMAÇÃO: João Pedro Coppola Romancini

REVISÃO: ABRADep

O Boletim ABRADep é uma publicação trimestral produzida e divulgada pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. O conteúdo dos artigos e textos do Boletim ABRADep expressa a opinião dos(as) autores(as), pela qual respondem, e não representa necessariamente a opinião desta entidade.

**ST SCN Quadra 4 Bloco B SN Sala 702 –
Asa Norte – Brasília/DF – Brasil • ISSN 2764-4073**

Foto de capa: A Justiça. Autor: Adobe Stock/Divulgação

Prezadas leitoras e eleitoras e prezados leitores e eleitores

O Boletim Abradep reúne reflexões que evidenciam os desafios contemporâneos enfrentados pela democracia brasileira e pelo Direito Eleitoral, em um cenário marcado por transformações institucionais, disputas interpretativas e novos fenômenos sociais que impactam o processo político.

No plano institucional, Pierre Vanderlinde e Fábio Jeremias de Souza analisam a contratação de assessoria jurídica externa pelos municípios, discutindo os limites e fundamentos jurídicos dessa prática diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e das orientações de órgãos de controle. O estudo ressalta que a diversidade estrutural dos municípios brasileiros exige soluções administrativas compatíveis com suas distintas realidades, especialmente quando se trata da prestação de serviços técnicos especializados.

No campo das transformações informacionais, Beatriz Krause Grochewski examina o impacto da desinformação no período eleitoral e seus efeitos sobre a formação da opinião pública. O estudo destaca que a disseminação de conteúdos falsos ou manipulados no ambiente digital representa um desafio significativo para a integridade do processo eleitoral, exigindo respostas institucionais capazes de equilibrar liberdade de expressão, responsabilidade informacional e proteção do debate democrático.

Ainda no âmbito das discussões institucionais, Leonardo Bruno Pereira de Moraes analisa criticamente a Proposta de Emenda à Constituição nº 12/2022, que propõe a unificação das eleições e a adoção de mandatos únicos. O autor sustenta que tais mudanças podem comprometer a dinâmica federativa brasileira e reduzir a centralidade das eleições municipais no debate público, afetando a qualidade da representação política.

Por sua vez, Eduarda de Oliveira Gulanoski aborda o fenômeno do assédio eleitoral nas relações de trabalho, destacando como o abuso do poder diretivo pode comprometer a liberdade política dos trabalhadores e configurar violação a direitos fundamentais. O estudo evidencia a importância de mecanismos jurídicos e institucionais voltados à proteção da autonomia política do eleitor também no ambiente laboral.

Assim, os artigos reunidos nesta edição demonstram que a democracia contemporânea exige constante vigilância institucional e permanente reflexão jurídica. Ao promover esse espaço de debate acadêmico e institucional, a Abradep reafirma seu compromisso com o desenvolvimento do Direito Eleitoral e com o fortalecimento das instituições democráticas brasileiras.

Uma excelente leitura!



Sobre a abradep

Quem somos

A Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep foi fundada no dia 20 de março de 2015, em Belo Horizonte (MG). Com sede em Brasília (DF), é composta por diversos profissionais das mais variadas áreas de conhecimento (advogados, servidores da Justiça Eleitoral, professores, Juízes eleitorais, membros do Ministério Público, profissionais da comunicação social, cientistas políticos, entre outros) e tem como propósito fomentar um debate equilibrado, transparente, objetivo e qualificado sobre democracia, promovendo o estudo, a capacitação e a difusão de temas referentes ao direito eleitoral e a intersecção entre direito e política.

Objetivos

- Promover, em caráter interdisciplinar, atividades relacionadas ao direito eleitoral, direito político e ao aprimoramento do estado democrático de direito.
- Colaborar no ensino das disciplinas afins transmitindo conhecimento a todos os seus membros, a comunidade jurídica e à sociedade civil em geral.
- Atuar com força representativa como instrumento de intervenção político-científica, ajustada aos interesses e direitos dos eleitores no que se refere ao livre exercício da cidadania e do sufrágio universal.
- Atuar na defesa da Constituição, do Estado Democrático de Direito e dos direitos políticos fundamentais.

Contratação de Assessoria Jurídica externa pelos Municípios:

Porque o Ministério Público e os Tribunais de Contas insistem em recomendar a criação de cargos efetivos mesmo após o julgamento do Tema nº 309 pelo Supremo?



Pierre Vanderlinde

Advogado há 17 anos, graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Anhanguera. Pós-graduado em Direito Penal pela Unisinos. Pós-graduado em Licitações e Contratos pela Escola Mineira de Direito. Membro-fundador da ACADE – Academia Catarinense de Direito Eleitoral. Membro das Comissões de Direito Eleitoral e de Licitações e Contratos da OAB/SC. Membro da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Palestrante em eventos de Direito Eleitoral e de Licitações. Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral da UERJ/CEPAM. Experiência no Assessoramento de Câmaras Municipais, Prefeituras e Associação de Municípios, com atuação perante o CEPAM – Colegiado de Procuradores da FECAM. Atuação junto ao TRE-SC, TCE-SC e Câmaras de Direito Público e Criminal do TJSC.



Fábio Jeremias de Souza

Advogado há 24 anos, graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Pós-graduado em Direito Empresarial pela Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina - UNESC. Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina - UNESC. Membro-fundador da ACADE – Academia Catarinense de Direito Eleitoral. Ex-Presidente da OAB Subseção de Criciúma/SC. Ex-Conselheiro Federal da OAB. Ex-Secretário-Geral da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB. Professor Universitário de Direito Eleitoral e Administrativo. Ex-Procurador Geral do Município de Criciúma. Experiência no Assessoramento de Câmaras Municipais, Prefeituras e Associação de Municípios, com atuação perante o CEPAM – Colegiado de Procuradores da FECAM. Atuação junto ao TRE-SC, TCE-SC e Câmaras de Direito Público e Criminal do TJSC.

Embora a Constituição Federal, em seu art. 131 e 132, tenha dado dignidade à Advocacia Pública, com destaque à União, Estados e ao Distrito Federal, a mesma é silente em relação aos Municípios, não estabelecendo a obrigatoriedade de implantação um órgão estruturado de advocacia pública municipal. Ao definir desta forma, o legislador constituinte reconheceu as significativas diferenças existentes no mosaico federativo brasileiro. As realidades orçamentárias, administrativas, populacionais e econômicas dos 5.570 municípios são muito discrepantes. Há a cidade de São Paulo (SP) com 11.451.245 milhões de habitantes e Serra da Saudade (MG) com 831 habitantes.¹

Não por outro motivo é que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema nº 309, firmou entendimento no sentido de que que inexistente, na Constituição Federal, mandamento no sentido de que os municípios criem procuradoria municipal para a representação judicial ou extrajudicial, ou para a atividade de consultoria jurídica.

Mas diante deste cenário, com posicionamento já firmado pela Suprema Corte, porque o Ministério Público e os Tribunais de Contas insistem em recomendar a criação de cargos efetivos para as carreiras jurídicas?

¹ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2024/07/quais-sao-as-10-maiores-e-menores-cidades-do-brasil-veja-a-lista-clqn7bku20041011rjq3xv5p5.html>

A exigência de concurso público para ingresso em cargos efetivos da Administração Pública direta e indireta encontra fundamento no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, que dispõe:

“A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”

O dispositivo constitucional consagra os princípios da impessoalidade e o princípio da isonomia, assegurando que todos os cidadãos tenham igualdade de condições para concorrer a cargos públicos, afastando o favorecimento pessoal e a prática de clientelismo.

Além disso, a regra do concurso público visa garantir a meritocracia, assegurando que o ingresso no serviço público ocorra por critérios objetivos de capacidade e competência, o que contribui diretamente para a eficiência da máquina pública (art. 37, caput, CF/88).

Os servidores efetivos, uma vez aprovados em concurso e adquirindo estabilidade (art. 41, CF/88), proporcionam continuidade às políticas públicas, independentemente de mudanças no comando político. Isso reduz o impacto da descontinuidade administrativa e fortalece as instituições públicas municipais.

Isso porque, ao menos em tese, com a garantia da estabilidade, os servidores efetivos possuem maior independência para atuar de forma técnica e imparcial, sem sofrer pressões político-partidárias. Isso é fundamental para a correta aplicação dos recursos públicos e para a defesa do interesse coletivo.

Nada obstante a valorosa contribuição que os servidores efetivos conferem à efetividade do serviço público, nem sempre possuem a expertise técnica necessária para que sejam executadas as diversas demandas do município, mormente quando se trata de assessoramento jurídico.

Cabe destacar que a execução de serviços jurídicos de advocacia, face a natureza puramente intelectual, exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à bancarrota a atividade desenvolvida pela Administração Pública. Por este motivo, o gestor deve depositar confiança especial naquele que esteja desempenhando tal função. Não se trata da execução de uma tarefa meramente operacional, mas da aplicação de técnica, experiência e conhecimentos compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda.

Ser advogado não é apenas conhecer a lei fria e seca. O trabalho do advogado perpassa pela visão estratégica de saber usar a letra fria da lei como ferramenta para alcançar os objetivos da Administração, por meio da consultoria e orientação jurídica, elaboração de notas técnicas, pareceres, petições, memoriais, minutas de propostas públicas de acordo ou de outros atos jurídicos de competência do Município.

Ivan Barbosa Rigolin² nos ensina que:

Com todo efeito, poucos serviços existem no mercado de trabalho que apresentem delineadas com maior nitidez as características de singularidade na execução que um patrocínio ou uma defesa judicial.

2 Rigolin, Ivan Barbosa. Comentando as Licitações Públicas – Série Grandes Nomes – nº 1. Rio de Janeiro, Temas e Idéias, 2001. p. 158

Nada existe de mais individual, de mais variado de advogado para advogado, de execução mais diferenciada entre os diversos profissionais, nem de cunho mais pessoalístico entre eles que a elaboração de peça advocatícia, uma vez que cada profissional advoga, patrocinando ou defendendo, de um modo absolutamente único, inconfundível, inigualável e incomparável.

Não existe e nem pode existir nem um só mínimo traço ou denominador em comum entre o trabalho advocatício de dois distintos profissionais, em face da natureza puramente intelectual, e eminentemente cultural, que caracteriza esse trabalho.

Duas peças advocatícias por dois diferentes autores são tão similares entre si quanto dois romances de dois diferentes autores, dois quadros de diferentes pintores ou duas composições musicais de dois diversos compositores: absolutamente nada. E aí, na diversidade inimitável entre dois trabalhos, porque personalíssimos, reside a sua natureza singular. A execução personalíssima é a chave da definição ou do conceito de natureza singular de algum serviço.

Trata-se, uma peça de advocacia, de obra de criação intelectual do início ao fim, que persegue e visa atingir o convencimento racional do juiz na defesa do interesse do cliente, e para isso inexistem, como jamais poderiam existir, regras predeterminadas de raciocínio, de pensamento, de orientação intelectual do trabalho, que por isso é individualíssimo e de execução personalíssima.

É salutar destacar os ensinamentos do Min. Dias Toffoli no voto proferido no *Leading Case* RE 656558/SP (Tema n. 309/RG). *Verbis*:

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado “toque do especialista”, distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição. [...]

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do es-

pecialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, de fato, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

[...]

Portanto, na apreciação desses conceitos, afigura-se um juízo de certeza positiva e outro de certeza negativa. Há profissionais que são conhecidos em todo país, cujos estudos são tomados como referência pelos demais que militam na área. Não há dúvida alguma de que esses agregam notória especialização. Ocorre que, em sentido diametralmente oposto, existem profissionais que não são nem remotamente conhecidos; recém-formados, sem experiência alguma, sendo igualmente estreme de dúvida que esses não detêm notória especialização.

Ocorre que, entre um grupo e outro, haverá um terceiro, composto por profissionais nem tão conhecidos quanto os primeiros nem tão desconhecidos quanto os segundos. Trata-se, é certo, da maioria, aqueles que ocupam posição mediana: estão no mercado; possuem alguma experiência, já realizaram alguns estudos, de certa forma são até mesmo conhecidos, mas, igualmente, não podem ser reputados detentores de notória especialização. Note-se que a expressão exige experiência e estudos que vão acima da média, tocante a profissionais realmente destacados.

Nesse ponto, reside a chamada zona de incerteza, em que já não é possível distinguir com exatidão quem detém e quem não detém notória especialização. Aí vige a competência discricionária atribuída ao agente administrativo, que avalia a experiência dos profissionais com margem de liberdade, pelo que é essencial a confiança depositada no contratado.

[...]

Ademais, na minha concepção, respeitando aquela dos que têm entendimento distinto, no caso especial da advocacia, dada a série de empecilhos impostos pela essência da profissão, norteadas pela ética profissional, torna-se latente a dificuldade de se proceder ao procedimento licitatório para a contratação desses serviços.

No que tange à temática envolvendo a contratação direta de serviços jurídicos, dispõe a Lei nº 14.133/21:

Lei nº 14.133/21

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No ano de 2020 foi publicada a Lei nº 14.039, a qual presumiu que os serviços profissionais advocatícios possuem a natureza técnica e singular, sob a seguinte roupagem:

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A singularidade não significa que o contratado é o único capaz de exercer a tarefa, mas sim que é apto a atender a necessidade da administração. No ponto, o Tribunal de Contas da União forneceu, no Acórdão 1.074/2013-Plenário, de lavra do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, o seguinte conceito de “singularidade”, para o fim de contratação direta:

A singularidade significa complexidade e especificidade, não devendo ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

E ainda:

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (TCU - Acórdão 2993/2018-Plenário - RELATOR BRUNO DANTAS)

No citado Acórdão 2993/2018-Plenário/TCU, o Ministro Bruno Dantas destacou:

16. Para que se avalie regularidade da inexigibilidade de licitação, é necessário verifi-

car se o objeto possui natureza singular e se o contratado possui notória especialização, requisitos que caracterizam a inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos especializados, conforme alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 (bem como o art. 30, inciso II, da Lei 13.303/2016).

[...]

21. Não estou aqui a afirmar que todas as contratações de serviço de consultoria possuem o traço distintivo da inviabilidade de competição. Pelo contrário. No meu entender, há consultorias cujos objetos são mais comuns (ou menos singulares) e cuja notória especialização do contratado é passível de ser mensurada mediante critérios estritamente objetivos (tais como escolaridade, área de graduação, experiência profissional) , suficientes para atender o interesse público almejado. [...]

22. Entretanto, há consultorias em que certo grau de subjetividade (e discricionariedade) é inevitável. Neste ponto, não posso deixar de mencionar o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Penal 348-5/SC, apreciada em 15/12/2006 e assim ementada: [...]

Também se depreende da doutrina que a singularidade não se confunde como a exclusividade, porquanto esta significa que só um determinado profissional pode prestar o serviço desejado. Ora, se há apenas um profissional em condições de prestá-lo, bastaria justificar a contratação com base na inviabilidade de competição. Segundo Marçal Justen Filho:

[...] a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto. A ausência de pluralidade de alternativas de contratação é objeto de disciplina no inc. I do mesmo art. 25. Mais ainda, existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. Ou seja, a 'natureza singular' deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir essa questão, singularidade é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo. (JUSTEN, Marçal Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª edição, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 2014, p. 498.)

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar a matéria, fixou os parâmetros que devem estar presentes em contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação:

A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de (...), diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. De-

Nunca é demais lembrar que o sistema constitucional brasileiro adota, como pilar da organização do Estado, o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Esse princípio visa assegurar a autonomia dos Poderes na condução de suas atribuições constitucionais, vedando interferências indevidas que possam comprometer a governabilidade e a legitimidade das escolhas administrativas.

No âmbito da Administração Pública, o Chefe do Poder Executivo detém competências indelegáveis para a condução das políticas públicas e a gestão dos interesses coletivos, exercendo-as sob o regime de discricionariedade administrativa. Tal prerrogativa confere ao gestor público a liberdade para, dentro dos limites da legalidade, avaliar a conveniência e a oportunidade de suas decisões, conforme preceitua o artigo 37 da Constituição Federal, em harmonia com os princípios da eficiência, legalidade e interesse público.

Nesse contexto, as recomendações expedidas pelos órgãos de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, possuem natureza eminentemente orientativa e opinativa, não sendo dotadas de caráter vinculante. Ainda que revestidas de relevante conteúdo técnico e jurídico, tais recomendações não impõem obrigação de cumprimento imediato e irrestrito por parte do Chefe do Executivo, que deve analisá-las à luz da realidade fática, orçamentária e administrativa do ente público, sopesando eventuais impactos e a viabilidade de implementação.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre atos administrativos discricionários limita-se ao exame da legalidade e da moralidade, sendo-lhe vedado adentrar no mérito administrativo (RE 598.099/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 03/12/2010). Assim, enquanto respeitados os princípios constitucionais e os limites legais, o gestor público não está obrigado a adotar automaticamente as orientações dos órgãos de controle, sobretudo quando tais recomendações não consideram a complexidade da gestão pública ou a escassez de recursos.

Quanto à atuação do Poder Judiciário, o STF reforça a tese de que a ingerência judicial em políticas públicas deve ocorrer apenas em situações excepcionais, quando evidenciada omissão inconstitucional, ilegalidade manifesta ou violação direta de direitos fundamentais (ADI 3510, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 06/05/2009). Fora dessas hipóteses, a intervenção judicial em escolhas administrativas viola o princípio da separação dos poderes, configurando indevida substituição da vontade legítima do Executivo por decisão judicial.

Não estamos aqui a discursar demagogicamente sobre eventual restrição da intervenção dos demais poderes do Estado em atos de competência exclusiva do Poder Executivo. Contudo, é preciso reconhecer que ao Prefeito(a), é que cabe a tarefa de avaliar a realidade de seu Município e definir qual a melhor forma de estruturação do órgão de assessoramento jurídico.

Conforme ressaltou o Min. Dias Toffoli na liminar proferida em 18/02/2025 no bojo da Pet 13458/SC, “É evidente que, na avaliação dessa necessidade, tem peso relevantíssimo aquela feita pela própria

municipalidade, que conhece intimamente sua própria realidade e as peculiaridades da procuradoria municipal eventualmente existente”.

Vale destacar que mesmo existindo Procuradoria Jurídica constituída, a Administração entende pela necessidade e conveniência da contratação de Assessoria Jurídica externa, podendo assim proceder o Poder Executivo Municipal, com amparo no entendimento do STF sobre o tema. Cabe trazer à baila trecho do voto proferido pelo Min. Dias Toffoli no Leading Case RE 656558/SP (Tema n. 309/RG):

Pois bem, a propósito dos serviços advocatícios, não se vislumbra, na Constituição Federal, primo ictu oculi, a obrigatoriedade de que, em todo município, seja criada uma procuradoria municipal para a representação judicial, extrajudicial, ou para a atividade de consultoria jurídica, embora tal desiderato fosse o ideal.

Da mesma forma, não vejo impedimento para que determinada municipalidade, vislumbrando a existência de procuradores municipais aptos para o pleno exercício da representação do município, de seus órgãos ou dos entes da administração direta, ou até mesmo indireta, e para o cumprimento, com eficiência, das atividades de consultoria, possa editar norma a impedir a contratação de advogados privados para o exercício dessas atividades.

Por outro lado, ausente impedimento específico, a simples existência de procuradores municipais concursados não me parece impedimento, por si só, para a contratação de advogados qualificados sob o manto da inexigibilidade de licitação, quando houver real necessidade e preenchidos os requisitos sobre os quais já me referi.

Ademais, a jurisprudência vem se manifestando no sentido da possibilidade de contratação de advogado terceirizado, conforme exposto na Apelação Cível nº 1.0476.09.008786-9/002 oriunda do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

[...]

É manifesta a possibilidade de o ente municipal organizar sua própria procuradoria, podendo cometer a patronos diversos, mediante contratação de terceiros, algumas das atribuições que originariamente seriam de seu procurador, haja vista que em relação a ele não incidem as limitações dos artigos 131 e 132 da CF/88.

[...]

E cediço é que a jurisprudência vem se manifestando no sentido da possibilidade de contratação de advogado terceirizado, a inda em existindo procuradoria municipal, quando a estrutura desta mostra -se insuficiente para o número de ações judiciais de que participa o ente municipal ou quando o caso é de excepcional complexidade, requerendo conhecimento técnico específico ou grande experiência profissional.

No mesmo sentido, o Relator Ministro Ricardo Lewandowski, ao analisar o Recurso Extraordinário 690.765 (STF) manifestou pela possibilidade de terceirização dos serviços advocatícios, na forma colacionada:

(...) Não vejo impedimento para a terceirização de serviços jurídicos pelo ente municipal, ainda em sede de cobrança de dívida ativa do Município, uma vez que as normas dos artigos 131 e 132 da CF/88 têm sua aplicação restrita a Estados e União Federal, sendo cediço que

Ora, se a Suprema Corte declarou que os serviços jurídicos do município não precisam ser executados exclusivamente por servidores públicos, logo, é lícito concluir que eles podem ser total ou parcialmente terceirizados. Nesse sentido:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA DE CONTABILIDADE E ADVOGADO PARA PRESTAR ASSESSORIA JURÍDICA E CONTÁBIL À CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS E, PRINCIPALMENTE, BASEADA NO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA. PRECEDENTES DO STF. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. AUSÊNCIA DE CONDUCTA ÍMPROBA. NÃO CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE LESÃO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA REFORMADA. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA. DECISÃO UNÂNIME. (TJ-SE - AC: 00004334020198250010, Relator: José dos Anjos, Data de Julgamento: 15/03/2022, 2ª CÂMARA CÍVEL) não são normas de repetição obrigatória na federação brasileira, que, como se sabe é assimétrica.

Em consonância com o que até aqui sustentado, em recente decisão o Ministro Dias Toffoli na Pet 13458/SC (18/02/2025), se manifestou acerca contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação. Vejamos:

[...]

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, de fato, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração.

[...]

Assim, o termo “especialidade” não está relacionado com o ramo do direito (genérico ou específico), mas com a afinidade que o profissional contratado possui com o objeto pelo qual ele foi contratado.

Saliente-se, portanto, que é plenamente possível a contratação, pela Administração Pública, de escritório de advocacia particular para a prestação de serviços jurídicos relacionados ao patrocínio ou à defesa de causas judiciais ou administrativas, consultoria ou assessoria jurídica, sendo inexigível a realização de procedimento licitatório prévio.

Tal possibilidade encontra respaldo no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, quando se tratar de serviços de natureza singular, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização.

Importa destacar, ainda, que a contratação é juridicamente possível mesmo na hipótese de o ente público dispor de quadro próprio de procuradores ou advogados, desde respeitadas as seguintes balizas: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

Esse entendimento é reforçado pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (Tema nº 309), que reconhece a viabilidade da contratação direta nesses casos, desde que devidamente motivada e justificada nos autos do processo administrativo, demonstrando a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. ■

O Impacto da Desinformação no Período Eleitoral



Beatriz Krause Grochewski

Advogada inscrita na OAB-PR sob o n.º 133.408. E-mail: b.grochewski@gmail.com.

Resumo

A desinformação entre as notícias vinculadas junto à população, denominada erroneamente pela imprensa de “*fake news*”, aumentou consideravelmente durante o período eleitoral. A disseminação de desinformação via internet interfere diretamente na formação da opinião pública, favorecendo a polarização política com consequente enfraquecimento da confiança da população no sistema eleitoral. Esse fenômeno representa um desafio de proporções significativas para o Estado democrático de Direito e Justiça Eleitoral que têm desenvolvido estratégias e ações para minimizar o impacto desse fenômeno. A partir disso, surge a questão: Como este assunto tem impactado as eleições no Brasil? A relevância do tema se torna evidente frente à expressiva disseminação de informações falsas e prejudiciais aos períodos de eleições, desinformação essa que além de violar os princípios democráticos da Constituição de 1988, também compromete a equidade e a transparência das eleições. Neste contexto, o presente estudo buscou compreender como o Poder Judiciário e a legislação brasileira têm se adaptado a tal realidade, bem como examinar os principais impactos da desinformação no contexto eleitoral brasileiro, com base na legislação, jurisprudências e doutrinas recentes voltadas ao estudo e combate à desinformação. Ademais, buscou-se conceituar e explicar as diferentes formas de desinformação, analisar a atual legislação e as decisões judiciais recentes sobre o tema, com ênfase no Tribunal Superior Eleitoral. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo apresentar por meio de análise qualitativa e revisão bibliográfica uma breve análise das principais doutrinas jurídicas, legislações e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, bem como jurisprudências, artigos científicos e notícias acerca do tema no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Desinformação; Eleições; *Fake News*; Democracia; Tribunal Superior Eleitoral.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os avanços tecnológicos e a expansão da internet transformaram radicalmente a forma como a informação é produzida, disseminada e consumida. As redes sociais, em especial, tornaram-se os principais meios de circulação de conteúdo no século XXI. Contudo, essa nova dinâmica, embora tenha ampliado o acesso à informação e fortalecido a liberdade de expressão, também favoreceu a propagação de um fenômeno complexo e preocupante: a desinformação.

Inicialmente entendida apenas como a ausência de dados, a desinformação passou a ser analisada de forma mais abrangente por estudiosos de diversas áreas. Atualmente, ela é compreendida como um conjunto de práticas intencionais que envolvem distorção de fatos, manipulação de contextos e disseminação de meias-verdades ou informações falsas com o objetivo de enganar, confundir ou influenciar o público. A obra de Serrano (2010) destaca como a desinformação se ancora em crenças pré-existentes para reforçar narrativas enviesadas, independentemente da veracidade dos fatos.

Esse fenômeno encontra terreno fértil no cenário da pós-verdade, no qual emoções e crenças pessoais têm mais peso do que dados verificáveis. As chamadas *fake news* surgem nesse contexto: conteúdos deliberadamente fabricados que imitam o formato jornalístico, mas sem compromisso com a verdade. São criadas para manipular a opinião pública, influenciar decisões políticas ou gerar lucros com cliques. Não se trata de erros jornalísticos, mas de uma prática deliberada de engano, similar ao “jornalismo marrom”, como apontam Carvalho e Kanffer (2023).

Diante da gravidade do problema, o termo “desinformação” tem substituído “*fake news*” por capturar melhor a intencionalidade e os riscos dessas ações. A terminologia já é reconhecida em documentos internacionais, como a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão, Desinformação e Propaganda (2017), assinada por entidades como ONU e OEA.

O método utilizado nesta pesquisa foi o descritivo, com abordagem qualitativa, fundamentado em revisão bibliográfica e análise de conteúdo. A partir desse referencial, busca-se oferecer uma reflexão crítica sobre os instrumentos normativos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, os desafios de sua efetiva aplicação e o papel das instituições – incluindo o Judiciário, o Legislativo, as plataformas digitais e a sociedade civil – no enfrentamento à desinformação.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de diversos instrumentos para combater a desinformação. O Código Penal tipifica crimes contra a honra aplicáveis ao meio digital; o Código Eleitoral prevê punições para a divulgação de notícias falsas em campanhas. Leis mais recentes, como o Marco Civil da Internet e a Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito, reforçam a responsabilidade das plataformas e estabelecem diretrizes específicas para o uso da internet e tecnologias como inteligência artificial em contextos eleitorais.

Ainda em discussão no Congresso, o Projeto de Lei nº 2.630/2020 (PL das *Fake News*) busca regulamentar a atuação das plataformas digitais e reforçar a rastreabilidade e verificação de conteúdo.

Apesar do arcabouço legal, o principal entrave continua sendo a lentidão do Judiciário em responder à velocidade com que os conteúdos desinformativos se espalham. Isso exige uma atuação mais ágil e eficaz do sistema de justiça, além do envolvimento proativo das plataformas e da sociedade civil. Proteger

a integridade da informação, sobretudo em períodos eleitorais, é essencial para garantir o pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito.

DESINFORMAÇÃO E *FAKE NEWS*

Durante a década de 2000, o conceito de desinformação estava frequentemente vinculado à mera ausência de informação. No entanto, ao longo das últimas duas décadas, o debate acadêmico se expandiu, incorporando dimensões mais amplas e complexas do fenômeno. Entre os aspectos destacados estão a distorção informacional, a imprecisão, a retirada de conteúdo de seu contexto original, a manipulação, as meias-verdades e a exploração de crenças individuais como estratégias de convencimento (SERRANO, 2010). Tais elementos encontram terreno fértil no contexto da pós-verdade - conceito que se caracteriza pela indiferença aos fatos objetivos e às evidências científicas.

De acordo com o Dicionário de Cambridge, o termo *fake news* se refere a conteúdos falsos que imitam o formato de notícias jornalísticas e são amplamente divulgados na Internet ou em outras mídias (DICIONÁRIO DE CAMBRIDGE, 2025).

Fake news, geralmente criadas com o objetivo de influenciar opiniões políticas ou como forma de humor, caracterizam-se pela intencionalidade de se enganar o público. Assim, *fake news* podem ser comparadas ao chamado “jornalismo marrom” (ou *yellow journalism*, em inglês) que se caracteriza pela divulgação proposital de informações falsas com o intuito de obter benefícios, seja financeiro, por meio de receita publicitária, seja políticos ou eleitorais (CARVALHO & KANFFER, 2023).

A expressão “*fake news*” se tornou amplamente conhecida, sobretudo após as eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016. Durante esse período, na época, o candidato Donald Trump recorria à expressão para criticar matérias desfavoráveis veiculadas pela imprensa a seu respeito. Existe uma percepção equivocada de que as notícias falsas são exclusivas do ambiente digital, e há também quem as confunda com falhas ocasionais cometidas pela mídia tradicional. Em jornais, revistas e telejornais, equívocos podem ocorrer, e há mecanismos formais para corrigi-los, como as chamadas erratas (LATGÉ & ARAÚJO, 2022).

Assim, o que diferencia as *fakes news* é a motivação por trás de sua criação: elas são elaboradas intencionalmente com informações sabidamente inverídicas, com o intuito de enganar e influenciar a percepção do público (LATGÉ & ARAÚJO, 2022).

A difusão de notícias falsas representa apenas uma dimensão do fenômeno mais amplo da desinformação. É comum a veiculação de conteúdos publicitários ou textos opinativos que se apresentam sob a aparência de reportagens jornalísticas. Outra prática recorrente consiste na reutilização de notícias antigas como se fossem fatos recentes, o que pode induzir o público ao erro. Soma-se a isso a circulação, em redes sociais, de mensagens sensacionalistas que anunciam curas milagrosas ou alertas de golpes, geralmente acompanhadas da recomendação: “compartilhe com o maior número de pessoas possível”.

Essas estratégias revelam a multiplicidade de formas de manipulação da informação, indo além da simples criação de notícias falsas (LATGÉ & ARAÚJO, 2022).

Diante desse cenário, diversas organizações comprometidas com a democratização da comunicação, tanto no Brasil quanto no exterior, têm adotado o conceito de “desinformação”, por ser mais abrangente e por evidenciar a intencionalidade no ato de enganar e confundir a opinião pública. Esse termo foi oficialmente incorporado à Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão, Notícias Falsas, Desinformação e Propaganda, publicada em 2017, documento assinado pela Relatoria Especial das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e Expressão e pela Relatoria Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Liberdade de Expressão (LATGÉ & ARAÚJO, 2022).

O IMPACTO DA DESINFORMAÇÃO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

Embora ainda não se tenha plena compreensão sobre a extensão do impacto das notícias falsas nos resultados eleitorais do Brasil, estudos recentes apontam para um crescimento significativo tanto na complexidade quanto na quantidade desse tipo de conteúdo (TABOADA et al., 2023).

Neste sentido, observa-se uma intensificação das preocupações em torno da desinformação nas eleições brasileiras, que tem se consolidado como um desafio relevante à integridade do processo democrático. Durante esses períodos, é comum que candidatos e legendas partidárias adotem estratégias baseadas na propagação de conteúdos enganosos com o objetivo de moldar a percepção pública e interferir nos desfechos eleitorais. Tais práticas envolvem desde a veiculação de boatos sobre adversários políticos até a manipulação de dados factuais e recursos audiovisuais, como imagens e vídeos, com a finalidade de construir narrativas inverídicas (RIBEIRO & ORTELLADO, 2018).

Desta maneira, em 2022 houve um aumento significativo nas campanhas de desinformação no Brasil. Apesar de a polarização política intensa no país ter se acentuado a partir de 2014, o uso sistemático da desinformação no contexto eleitoral online é um fenômeno mais recente, tendo se consolidado nas eleições presidenciais de 2018 (TABOADA et al., 2023).

Naquele momento, as instituições brasileiras não estavam preparadas para lidar com a disseminação massiva de conteúdos enganosos e teorias conspiratórias, que visavam deslegitimar as instituições democráticas e colocavam à prova a resiliência do sistema eleitoral. Quatro anos depois, com mais de 156 milhões de eleitores convocados às urnas em outubro de 2022, formou-se um consenso generalizado de que a garantia de eleições livres e justas estava intrinsecamente ligada à capacidade do país de enfrentar de maneira eficaz essa crescente ameaça representada pela desinformação (TABOADA et al., 2023).

Neste contexto, de acordo com o estudo realizado pelo Instituto Igarapé, durante os três meses da campanha oficial para a presidência em 2022 (agosto, setembro e outubro), foi identificado quatro principais narrativas políticas disseminadas no ambiente digital. Essas narrativas englobaram:

- (i) tentativas de enfraquecer a confiança no sistema eleitoral; (ii) ataques direcionados às instituições democráticas; (iii) estratégias de difamação e deslegitimação de opositores políticos; e (iv) estímulos à mobilização de apoiadores estratégicos. Dentre essas, as publicações em redes sociais voltadas à erosão da credibilidade do sistema eleitoral corresponderam a mais de 32% do total analisado (TABOADA et al., 2023).

A partir da análise da evolução da desinformação ao longo do tempo, observou-se uma alteração no foco dos ataques: anteriormente voltados às instituições democráticas de forma ampla, passaram a se concentrar, de maneira mais incisiva, no Sistema Eleitoral, especialmente no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Este, por sua vez, adotou medidas frequentes para conter a desinformação, como a determinação de remoção de conteúdos enganosos e a limitação do uso de imagens de eventos oficiais pela campanha de reeleição do então presidente Jair Bolsonaro. Em decorrência dessa mudança, verificou-se uma redução significativa na proporção de ataques online direcionados às instituições democráticas, que caíram de cerca de 29% para 17% entre agosto e outubro de 2022. Em contrapartida, os ataques voltados ao sistema eleitoral aumentaram de 24% para 35% no mesmo período (TABOADA et al., 2023).

DIFERENTES FORMAS DE DESINFORMAÇÃO

A informação é tida como condição básica ao desenvolvimento econômico com significado especial na atualidade devido à sua natureza digital (CAPURRO & HJORLAND, 2007).

A realidade atual evidencia que um dos maiores desafios contemporâneos é o combate à desinformação, um fenômeno que se intensificou com o surgimento das novas tecnologias, especialmente com a popularização das redes sociais (ALVAREZ et al., 2024).

A maneira como a informação é interpretada é profundamente influenciada pelo contexto social e pela formação do indivíduo (ALVAREZ et al., 2024).

Nesse sentido, as ideologias integram aquilo que se denomina superestrutura, um sistema de valores, crenças, normas jurídico-políticas e formas de consciência que se desenvolvem a partir das relações sociais estabelecidas na infraestrutura ou base, ou seja, nas práticas cotidianas e nas relações materiais entre os sujeitos (HARNECKER, 1973).

O discurso é direcionado a um interlocutor específico com um propósito definido. Esse processo se concretiza na forma de enunciados, ou seja, expressões linguísticas organizadas de modo singular, os quais, conforme Bakhtin (2011), se estruturam dentro de formas relativamente estáveis conhecidas como gêneros discursivos.

Esses gêneros se manifestam em diversas modalidades, simples ou complexas, orais ou escritas, verbais ou não verbais e são caracterizados por um conjunto de elementos como o conteúdo temático, o estilo e a construção composicional, que permitem diferenciá-los entre si. Para Bakhtin (2011), os gêneros simples estão vinculados à esfera ética da vida cotidiana, sendo produzidos no fluxo direto das interações sociais como cartas, atas e relatórios. Já os gêneros complexos, associados à esfera estética, rompem com a imediatividade da realidade e adquirem um grau de elaboração autoral, como ocorre nas obras literárias, filmes, peças teatrais e demais manifestações artístico-culturais.

Nesse contexto, livros, documentários, mensagens em aplicativos de comunicação, reportagens jornalísticas e vídeos em plataformas digitais como o TikTok são manifestações concretas de gêneros discursivos que condensam e veiculam ideologias de determinada classe social. As fontes de informação, tradicionalmente concebidas como neutras, são, na verdade, formas discursivas permeadas por conteúdos ideológicos. Esses meios funcionam como instrumentos de circulação de ideias entre grupos sociais, podendo operar tanto como mecanismos de manutenção da hegemonia quanto como ferramentas de contestação e emancipação (ALVAREZ, et al., 2024).

A dominação ideológica se concretiza por meio da superestrutura, manifestando-se através dos dispositivos que Althusser (2007), denomina como Aparelhos Ideológicos de Estado. Esses aparelhos correspondem às instâncias institucionais nas quais a hegemonia burguesa se exerce por meio da produção de consenso social, apaziguando as classes subalternas e assegurando a perpetuação do poder dominante. Dentre os diversos âmbitos em que essa dominação se efetiva, destacam-se os campos da informação e da cultura, os quais englobam editoras, veículos de mídia, emissoras, bem como instituições culturais como bibliotecas, arquivos e museus (ALTHUSSER, 2007).

A desinformação, definida como a difusão intencional de informações falsas para enganar, é utilizada como ferramenta de dominação ideológica em benefício da classe burguesa. Ela atua alienando a classe trabalhadora, levando-a a adotar posições contrárias aos seus próprios interesses, como rejeitar medidas sanitárias ou movimentos de esquerda, contribuindo para a preservação da ordem social vigente (ALVAREZ, 2024).

A produção e seleção dos conteúdos divulgados não é neutra, mas sim parte de uma estratégia que visa controlar o conhecimento e os sentidos atribuídos aos fenômenos sociais. Controlar o modo como a realidade é interpretada e como a informação é comunicada permite formar consensos, neutralizar resistências e manter o poder vigente. Dessa forma, a desinformação se consolida como um dos meios mais eficazes de perpetuar a desigualdade e garantir a estabilidade da estrutura social existente (ALVAREZ, 2024).

IMPACTOS DA DESINFORMAÇÃO NO CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO

O ponto central da discussão reside no fato, amplamente comprovado por dados empíricos, de que a criação e a propagação de fake news têm o potencial de impactar diretamente os resultados eleitorais. Tal prática atinge o cerne do Estado Democrático de Direito, cujo princípio fundamental é a soberania popular, exercida por meio da escolha de representantes políticos, um preceito protegido como cláusula pétrea pela Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único).

Como exemplo, pode-se citar o impacto das fake news nas eleições brasileiras de 2018, que foi profundo e amplamente debatido, influenciando significativamente o cenário político e os resultados do pleito. Com isso, houve a criação, por iniciativa da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de um Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, cuja finalidade principal é debater e propor medidas destinadas à contenção do uso e da difusão de notícias falsas durante os processos eleitorais subsequentes (Portaria TSE n.º 949/2017).

Dentre as competências atribuídas a esse colegiado, cumpre salientar a incumbência de desenvolver pesquisas e estudos voltados à análise das normas eleitorais e da influência exercida pelos meios digitais nas eleições, com ênfase nos riscos associados à disseminação de fake news e à utilização de robôs (bots) para impulsionar tais conteúdos.

A ameaça representada por essas práticas é concreta e iminente, o que justifica e, de fato, tem motivado, uma mobilização institucional da sociedade, voltada à repressão eficaz da propagação de desinformação no ambiente digital.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiterado o reconhecimento da liberdade de expressão como um direito fundamental, indispensável para o pleno funcionamento do regime democrático e para a garantia do debate público (OLIVEIRA, 2021).

Neste sentido, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra, em seu artigo 5º, os direitos e garantias fundamentais, assegurando a liberdade de expressão (incisos IV, IX, XIV e XXXIII), o direito à manifestação do pensamento e o acesso à informação. Todavia, essa liberdade não é absoluta. Desta maneira, o §1º do artigo 5º veda o anonimato, exigindo que qualquer manifestação seja passível de identificação, a fim de garantir a responsabilização de eventuais abusos (BRASIL, 1988).

Ademais, o artigo 220 da Constituição garante a liberdade de comunicação social e de imprensa, reiterando a proibição ao anonimato e reafirmando a necessidade de compatibilização entre a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais, como a honra, a imagem e a integridade das instituições democráticas (BRASIL, 1988).

Contudo, a suprema corte igualmente ressalta que essa garantia constitucional não possui caráter absoluto, devendo ser interpretada em consonância com outros direitos e valores também protegidos, como a dignidade da pessoa humana, a honra, a imagem e a prevenção contra os discursos de ódio e incitação à violência (OLIVEIRA, 2021).

Desta maneira, a jurisprudência da Corte tem se firmado no entendimento de que a liberdade de expressão não pode ser invocada como justificativa para a prática de condutas ilícitas, como difamação, calúnia, injúria e disseminação de desinformação que comprometa a integridade de pessoas e das instituições democráticas (ROMANINI & MIELLI, 2019).

Em diversas ocasiões, a Corte reiterou que, ainda que a crítica seja uma manifestação inerente à liberdade de expressão, existem limites legais que, uma vez ultrapassados, configuram ofensas a outros direitos fundamentais igualmente resguardados pela Constituição (ROMANINI & MIELLI, 2019).

Neste contexto, a Resolução n.º 23.714, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com o propósito de instituir medidas voltadas ao enfrentamento da desinformação no contexto do processo eleitoral, foi objeto de impugnação por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7.261, proposta com a finalidade de questionar sua constitucionalidade.

Desta maneira, a Resolução n.º 23.714, proíbe a disseminação de informações sabidamente falsas ou retiradas de seu contexto original, além de autorizar, em certos casos, a suspensão temporária de perfis em redes sociais.

Os principais fundamentos da ação foram a alegação de usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Eleitoral e a suposta afronta à liberdade de expressão e de

opinião. Contudo, ao julgar a matéria, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a improcedência da ação, validando tanto a competência normativa quanto o exercício do poder de polícia do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com a finalidade de coibir a circulação de conteúdos falsos que, mesmo sob a aparência de liberdade de expressão, possam comprometer a integridade e a legitimidade do processo eleitoral (OSORIO et al., 2024), conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO TSE Nº. 23.714/2022. ENFRENTAMENTO DA DESINFORMAÇÃO CAPAZ DE ATINGIR A INTEGRIDADE DO PROCESSO ELEITORAL.1. Não prospera a alegação de que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao exercer a sua atribuição de elaboração normativa e o poder de polícia em relação à propaganda eleitoral, usurpou a competência legislativa da União, porquanto a Justiça Especializada vem tratando da temática do combate à desinformação por meio de reiterados precedentes jurisprudenciais e atos normativos, editados ao longo dos últimos anos.

2. A Resolução TSE nº. 23.714/2022 não consiste em exercício de censura prévia.3. A disseminação de notícias falsas, no curto prazo do processo eleitoral, pode ter a força de ocupar todo espaço público, restringindo a circulação de ideias e o livre exercício do direito à informação.4. O fenômeno da desinformação veiculada por meio da internet, caso não fiscalizado pela autoridade eleitoral, tem o condão de restringir a formação livre e consciente da vontade do eleitor.5. Ausentes elementos que conduzam à decretação de inconstitucionalidade da norma impugnada, há que se adotar atitude de deferência em relação à competência do Tribunal Superior Eleitoral de organização e condução das eleições gerais.6. Medida cautelar confirmada. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendido que a adoção de medidas preventivas e repressivas é essencial para evitar que a liberdade de expressão seja desvirtuada para objetivos ilícitos ou antidemocráticos, garantindo assim o funcionamento regular das instituições do Estado (SARLETE & SIQUEIRA, 2020).

Ainda, Borges (2021) destaca que a abordagem adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), se fundamenta nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, promovendo uma ponderação equilibrada entre a salvaguarda da liberdade de expressão e a proteção de outros direitos fundamentais ameaçados por seu uso inadequado.

Dessa forma, a Corte tem adotado uma postura de equilíbrio, buscando preservar a livre manifestação do pensamento ao mesmo tempo em que combate práticas abusivas, como a disseminação de notícias falsas com o intuito de fragilizar o processo eleitoral e minar a confiança nas instituições democráticas (DALLARI, 2021).

O Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940)

O Código Penal Brasileiro estabelece diversos tipos penais aplicáveis à repressão da desinformação, sobretudo nos casos em que esta compromete a honra, a veracidade dos fatos e a estabilidade social

(BRASIL, 1940). Dentre os dispositivos mais relevantes, destacam-se os artigos 138 a 140, que tipificam os crimes contra a honra, calúnia, difamação e injúria, inclusive quando praticados por meio de plataformas digitais (BRASIL, 1940).

Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)

O Código Eleitoral também contempla dispositivos voltados ao combate à desinformação em período eleitoral. O artigo 323 reforça a criminalização da divulgação de notícias falsas com potencial de influenciar o pleito. Ainda, o artigo 325 pune o uso de publicidade ofensiva à honra de candidatos e partidos. Já o artigo 326-A, inserido por meio da minirreforma eleitoral, aborda a violência política de gênero, incluindo ações de desinformação direcionadas a mulheres na política (BRASIL, 1965).

Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)

O Marco Civil da Internet, instituído pela Lei nº 12.965/2014, estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, funcionando como um marco regulatório fundamental para a governança digital no país. No que se refere à responsabilização e à guarda de registros, os artigos 10 a 15 da referida lei tratam especificamente da obrigação dos provedores de conexão e de aplicações de internet quanto à preservação e disponibilização dos dados de acesso, bem como à responsabilização pela manutenção ou remoção de conteúdos considerados lesivos. Além disso, o Marco Civil impõe às plataformas digitais o dever de colaborar com as autoridades públicas na identificação de usuários envolvidos em práticas ilícitas, desde que devidamente requeridas por meio judicial (BRASIL, 2014).

Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)

A legislação eleitoral brasileira estabelece diretrizes específicas quanto ao uso da internet durante o período de campanha eleitoral. Nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições os artigos 57-H e 57-J vedam práticas como a utilização de perfis falsos, o envio massivo de mensagens sem o consentimento dos destinatários e a manipulação digital de informações com o intuito de influenciar indevidamente o eleitorado. Ademais, o artigo 58 da referida norma assegura o direito de resposta nos casos em que houver a veiculação de ofensas ou de informações sabidamente inverídicas, constituindo um mecanismo jurídico de reparação no âmbito da propaganda eleitoral (BRASIL, 1997).

Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

A Resolução TSE nº 23.610/2019, com as atualizações mais recentes, regula a propaganda eleitoral no ambiente digital. Entre suas diretrizes, proíbe o uso de conteúdos manipulados, como deepfakes e inteligência artificial sem aviso, e estabelece responsabilidade solidária para plataformas digitais que não removerem conteúdos ilegais durante o período eleitoral. As punições incluem desde a aplicação de multas até a cassação de registros e mandatos, em casos de abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação (BRASIL, 2019).

Lei de Segurança Nacional e a Nova Lei de Defesa do Estado Democrático de Direito

A antiga Lei de Segurança Nacional, instituída pela Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, foi ma-

juritariamente revogada com a promulgação da Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. Esta nova legislação introduz dispositivos voltados à proteção do Estado Democrático de Direito, redefinindo os crimes que atentam contra a ordem constitucional e o regular funcionamento das instituições democráticas. Entre os dispositivos introduzidos, destaca-se o artigo 359-M, que prevê sanções àqueles que atentarem contra o Estado Democrático de Direito por meio de violência ou grave ameaça. Além disso, o artigo 359-Q tipifica como crime a promoção ou o financiamento de campanhas de desinformação em massa com o propósito de comprometer a integridade do processo eleitoral (BRASIL, 2021).

Projeto de Lei nº 2.630/2020 – “PL das Fake News”

O Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, visa instituir a chamada *Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet*. Trata-se de uma proposta normativa que busca estabelecer mecanismos eficazes de combate à desinformação, com especial atenção aos contextos eleitorais e políticos. (BRASIL, 2020).

EFICÁCIA DAS MEDIDAS ADOTADAS

No dia 12 de março de 2024, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Alexandre de Moraes, inaugurou oficialmente o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE). A nova estrutura institucional tem por finalidade promover a atuação coordenada entre a Justiça Eleitoral e diversos órgãos dos Poderes da República, com vistas à defesa da democracia, da cidadania digital e do direito à informação verídica, especialmente no período eleitoral (TSE, 2024).

De acordo com Moraes, a Justiça Eleitoral já vinha atuando de forma contínua no enfrentamento da desinformação, mas a intensificação desse combate tornou-se imperativa diante do uso indevido de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial generativa, que tem potencializado a produção e disseminação de conteúdos fraudulentos, como as chamadas deepfakes. Nesse sentido, o CIEDDE se configura como uma resposta institucional estratégica à nova realidade tecnológica (TSE, 2024).

Entre as medidas anunciadas, o ministro ressaltou a criação de uma rede de comunicação em tempo real com os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), permitindo o monitoramento e a pronta resposta diante de casos de disseminação de desinformação e uso irregular de tecnologias de IA nas Eleições Municipais de 2024 (TSE, 2024).

Ademais, o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE), instituído por meio da Portaria TSE nº 180/2024, terá como atribuições principais: o combate à desinformação eleitoral, à produção e disseminação de deepfakes, e aos discursos de ódio, discriminatórios ou antidemocráticos. Também buscará garantir a efetividade da Resolução TSE nº 23.610, que regulamenta a propaganda eleitoral. (TSE, 2024).

A Justiça Eleitoral brasileira tem adotado estratégias institucionais para enfrentar os impactos negativos da desinformação e promover a confiança pública no processo eleitoral. Nesse contexto, foi instituído, por meio da Portaria-TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021, o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral (PPED). O referido programa tem como escopo central mitigar os efeitos danosos provocados pela disseminação de conteúdos desinformativos voltados à Justiça Eleitoral,

seus membros, o sistema eletrônico de votação, as etapas do processo eleitoral e os diversos atores nele envolvidos (JUSTIÇA ELEITORAL, 2021).

Complementarmente, a Justiça Eleitoral instituiu, por meio da Portaria-TSE nº 282, de 22 de março de 2022, o Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral (PROFI). Este programa tem como objetivo central fomentar a confiança social na lisura e na segurança do processo eleitoral brasileiro. Além disso, busca consolidar uma imagem institucional baseada na imparcialidade, no profissionalismo e na essencialidade da Justiça Eleitoral como garantidora do Estado Democrático de Direito (JUSTIÇA ELEITORAL, 2021).

Ambos os programas refletem a preocupação da Justiça Eleitoral com a preservação de sua credibilidade institucional, frente ao crescente cenário de desinformação e ataques à legitimidade do sistema eleitoral. Essas iniciativas se inserem no esforço mais amplo de defesa da democracia, mediante a promoção de uma cultura política baseada na verdade, na transparência e no respeito às instituições republicanas (JUSTIÇA ELEITORAL, 2021).

A Resolução TSE nº 23.610/2019, recentemente atualizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), introduziu relevantes inovações para a propaganda eleitoral nas Eleições Municipais de 2024, com ênfase no enfrentamento à desinformação e no uso responsável de tecnologias digitais, especialmente a inteligência artificial (IA) (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

Entre as principais mudanças estão: a proibição de deepfakes; a exigência de aviso explícito sobre o uso de IA em conteúdos eleitorais; a vedação à utilização de robôs para simular interação com o eleitorado; e a responsabilização solidária de plataformas digitais (big techs) que não removerem imediatamente conteúdos com desinformação, discurso de ódio ou manifestações antidemocráticas, racistas, homofóbicas, nazistas ou fascistas (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

Ainda, o artigo 9º da norma estabelece que todo conteúdo de propaganda, inclusive de terceiros, deve ser previamente verificado quanto à sua veracidade, sob pena de direito de resposta e eventual responsabilização penal. Além disso, o artigo 9º-C proíbe a veiculação de conteúdos fabricados ou manipulados com potencial de comprometer a integridade do processo eleitoral, prevendo, em caso de infração, sanções como a cassação de registro ou mandato (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

A resolução ainda determina que conteúdos sintéticos produzidos por IA devem conter indicação clara de sua origem e manipulação. Também fica proibido o uso de técnicas publicitárias que induzam artificialmente estados emocionais, com o intuito de assegurar uma comunicação política transparente e não manipuladora (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

Especialistas e instituições passaram a defender, desde 2018, maior regulação e políticas de educação midiática para conter os impactos das fake news em futuras eleições.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) implementou, em junho de 2022, o Sistema de Alerta de Desinformação Eleitoral, uma ferramenta voltada à promoção da participação cidadã no enfrentamento à desinformação no contexto das eleições. O sistema confere protagonismo às eleitoras e aos eleitores, permitindo que colaborem ativamente com a Justiça Eleitoral ao identificar e relatar conteúdos nocivos disseminados nas redes sociais e em plataformas de mensagens instantâneas (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

A ferramenta é acessível a todo cidadão e está disponível no Portal do TSE. Ao realizar o alerta, a pessoa usuária deve categorizar o tipo de denúncia, dentre as seguintes opções: desinformação; discurso violento ou de ódio; disparo em massa; grave perturbação do ambiente democrático; indício de comportamento inautêntico; e vazamento de dados ou incidentes cibernéticos. Importante destacar que conteúdos relacionados especificamente a candidatas, candidatos ou partidos políticos devem ser denunciados por meio do Sistema Pardal, igualmente disponibilizado pelo TSE (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

Para realizar a denúncia, é necessário preencher um formulário eletrônico com a descrição do conteúdo questionado, especificando suas características, o tipo de informação veiculada, sua eventual relação com o sistema eleitoral e o local de disseminação. O TSE, após receber os alertas, repassa as informações às plataformas digitais, que analisam os casos conforme seus termos de uso e a legislação vigente. As denúncias também podem ser encaminhadas ao Ministério Público Eleitoral e a outras autoridades competentes para as providências legais cabíveis (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

Entre junho de 2022 e março de 2023, o sistema registrou 43.559 denúncias de conteúdos falsos, manipulados ou descontextualizados sobre o processo eleitoral brasileiro, evidenciando a magnitude do problema da desinformação e a relevância da iniciativa no contexto da democracia digital (JUSTIÇA ELEITORAL, 2025).

De acordo com Amaral (2019), a proposta de criminalizar as fake news surgiu como reação ao aumento expressivo da circulação de informações enganosas, especialmente nas redes sociais, que têm o potencial de distorcer a opinião pública, afetar a lisura dos processos eleitorais e promover discursos de ódio. Esse cenário desafia o legislador a criar mecanismos legais que responsabilizem quem divulga informações falsas, sem, contudo, comprometer a proteção constitucional da liberdade de expressão. Assim, a criminalização deve seguir o princípio da proporcionalidade, ou seja, a ação estatal precisa ser adequada, necessária e equilibrada em relação aos objetivos pretendidos.

Sarlet & Siqueira (2020) defendem que a utilização do Direito Penal no combate à desinformação deve ser acompanhada de uma definição clara das condutas consideradas criminosas. A imprecisão legal pode gerar excessos e comprometer direitos fundamentais, incluindo o direito à ampla defesa. Dessa forma, a tipificação penal deve se restringir a condutas que realmente caracterizem a disseminação intencional de informações falsas com potencial lesivo.

O ordenamento jurídico brasileiro tem caminhado no sentido de equilibrar a garantia da liberdade de expressão com a necessidade de combater a desinformação. Iniciativas legislativas como o Projeto de Lei 2630/2020 propõem regras mais rigorosas para a responsabilização de usuários e plataformas digitais, embora a efetividade dessas normas dependa de sua compatibilidade com os princípios constitucionais e da construção de um sistema jurídico que assegure a proteção dos direitos fundamentais.

CONCLUSÕES

É notório o descompasso existente entre o Direito e a Tecnologia, especialmente no que se refere à velocidade com que cada um se atualiza e à sua respectiva aptidão para lidar com as inovações que emergem no cenário contemporâneo. Apesar disso, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de fundamentos normativos e instrumentos adequados para reprimir e sancionar a disseminação de informações falsas.

Entretanto, evidencia-se que o maior desafio a ser enfrentado nas próximas eleições reside menos na criação de novos dispositivos legais e mais na capacidade do Poder Judiciário de oferecer respostas céleres à propagação de fake news, cuja difusão se dá por meio de dinâmicas virais de replicação. Tal contexto demandará dos magistrados uma atuação eficiente e tempestiva, sobretudo no que se refere à concessão de tutelas de urgência, cuja procura tende a intensificar-se significativamente.

O cerne da problemática, portanto, não está na ausência de normas, mas na necessidade de aprimoramento técnico da aplicação da legislação vigente, com vistas a conferir máxima efetividade às decisões judiciais. Sem tal efetividade, o enfrentamento do conteúdo ilícito estará fadado ao insucesso. Nesse cenário, os provedores de conteúdo devem assumir papel colaborativo junto às autoridades competentes, na condição de canais de disseminação das notícias falsas, a fim de assegurar maior eficácia e agilidade no cumprimento das ordens judiciais.

A sociedade brasileira aproxima-se de um momento decisivo para a consolidação democrática. A preservação da vontade popular constitui responsabilidade compartilhada entre os governantes, a sociedade civil organizada e cada cidadão. Almeja-se, assim, a manutenção do Princípio Democrático, sem, contudo, comprometer os direitos e garantias fundamentais que estruturam o Estado de Direito.

Diante desse cenário, a presente análise revela-se de suma relevância, não apenas sob a perspectiva acadêmica, mas também como ferramenta de reflexão crítica e aprofundamento do debate, contri-
buindo para a construção de parâmetros teóricos e práticos que possam orientar a atuação de juristas e operadores do Direito diante dos desafios impostos pela desinformação nas futuras disputas eleitorais. ■

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. Aparelhos ideológicos de Estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de Estado. 10. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007. 128 p.

ALVAREZ, E; CÂNDIDO. A., NEUBERT, P. Entendendo a desinformação: Algumas determinações e uma proposta de conceituação. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação. Publicação no Portal de Periódicos UFSC. Encontros Bibli 29 - 2024. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/eb/a/vFjsCc8XNbYvXsYdNDXVrJH/>>. Acesso em: 15 abr 2025.

AMARAL, Rafael. Liberdade de Expressão e Criminalização das Fake News: Um Estudo Sobre a Jurisprudência do STF Curitiba. Juruá, 2019.

ARAÚJO, C. A. Á. Novos desafios epistemológicos para a ciência da informação. Revista Palavra Clave, v. 10, n. 2, p. 1-15, abr./set. 2021. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/119516> Acesso em: 07 jun. 2025.

BAKHTIN, M. Os gêneros do discurso. In: _____. Estética da criação verbal. 6. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 261-306.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 2.630, de 13 de maio de 2020. Estabelece a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Diário da Câmara dos Deputados: seção 1, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2240290>>. Acesso em: 5 mai 2025.

OSORIO, A. R. P; CRUZ, A. A. S; LANFREDI, L. G.; MELLO, P.P. C. Cadernos De Jurisprudência Do Supremo Tribunal Federal: Concretizando Direitos Humanos liberdade De Expressão, Democracia e Novas Tecnologias. 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoProduto/anexo/Cadernos_STF_LiberdadeExpressaoeNovasTecnologias.pdf . Acesso em: 18 mai 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 5 maio. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 5 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 78, p. 1, 24 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 5 maio. 2025.

BRASIL. Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº. 12.955, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União. 2018. Aug 15;155(157 seção 1): 59-64.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Estabelece normas para a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 10 de maio. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para incluir, entre os crimes contra o Estado Democrático de Direito, crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 168, p. 1, 2.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v.12, n.1, p. 148-207, jan./abr. 2007. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/pci/a/j7936SHkZJkpH-GH5ZNYQXnC/?format=pdf>>. Acesso em: 04 de abr 2025.

CARVALHO & KANFFER, O. Tratamento Jurídico das Notícias Falsas (fake news) 2018. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/tratamento-juridico-noticias-falsas.pdf>> Acessado em 20/05/2025. 2023. 17 p.

HARNECKER, M. Os conceitos elementais do materialismo dialético. [S.l.]: [s.n.], 1973. 317 p.

JACOBI, G.; BORGES, J. Competências infocomunicacionais de adolescentes e jovens utilizadores nas mídias sociais. Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação, Brasília, v. 14, n. 3, p. 722-741, 2021.

DALLARI, Ada Pellegrini. Liberdade de Expressão e Fake News: O Desafio da Regulação. São Paulo: Editora Gente, 2021.

LATGÉ, P.K & ARAÚJO, D. (coord.). Muito mais que fake news - Um guia prático para enfrentar a Desinformação. 2022. 25 p. Unicef. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/19196/file/muito-mais-que-fake-news.pdf>. Acesso em: 15 de jun 2025.

JUSTIÇA ELEITORAL: Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação. Disponível em:<https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>. Acesso em: 18 mai 2025.

OLIVEIRA, L. P.; SOUZA, M. A. R. A desinformação como pilar da intersecção entre letramento informacional e tratamento temático da informação. Liinc em revista, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 1-19, 2021. Disponível em: Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v17i1.5635> Acesso em: 19 mai 2025.

ROMANINI, V., & MIELLI, R. V. Mentiras, discurso de ódio e desinformação violaram a liberdade de expressão nas eleições de 2018. In: Liberdade de expressão: questões da atualidade. São Paulo: ECA/USP. 2019.

SARLET, I. W.; SIQUEIRA, A. B. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 534-578, set.2020. Disponível em: Vista 62 do LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES NUMA DEMOCRACIA: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil (estudosinstitucionais.com). Acesso em: 05 mai 2025..

SERRANO, P. Desinformação: como os meios de comunicação ocultam o mundo. Rio de Janeiro: Espalhafato, 68 p. 2010.

RIBEIRO, M. M.; ORTELLADO, P. O que são e como lidar com as notícias falsas. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, n. 27, p. 201, 2018. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5549208/course/section/6028801/RIBEIRO%20%20ORTELLADO.pdf> Acesso em: 10 abr 2025.

TABOADA, C.; ASSIS, M.E.; ALKMIM, M. de; GODOY, C. Desinformação e democracia nas eleições presidenciais de 2022 no Brasil. 40 p. Instituto Iguarapé. 2023. < https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Pulso-da-desinformacao.pdf Acesso em: 10 de mai 2025.

A liberdade democrática e abuso do poder diretivo:

uma análise do assédio eleitoral nas relações de trabalho



Eduarda de Oliveira Gulanoski

Advogada inscrita na OAB-PR sob o n.º 133.681. E-mail: eduardagulanoski@gmail.com.

Resumo

Este artigo analisa a intersecção entre a liberdade democrática e o exercício do poder diretivo do empregador, focando no fenômeno do assédio eleitoral nas relações de trabalho. Investiga-se como o abuso do poder diretivo, especialmente em períodos eleitorais, pode comprometer a liberdade política dos trabalhadores, configurando violação de direitos fundamentais. A pesquisa aborda o conceito e os limites do poder diretivo, a proteção constitucional e legal da liberdade de voto no ambiente laboral e a caracterização do assédio eleitoral, conforme a doutrina, a legislação (Consolidação das Leis do Trabalho, Código Eleitoral, Resolução 355/2023 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho) e a jurisprudência. Realiza-se uma análise específica da jurisprudência recente do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, buscando identificar tendências e desafios na aplicação do direito.

PALAVRAS-CHAVE: Assédio Eleitoral. Poder Diretivo. Liberdade Democrática. Direito do Trabalho. Direitos Fundamentais.

INTRODUÇÃO

O ambiente laboral, palco central da vida de muitos cidadãos, será analisado como um espaço onde a dinâmica de poder inerente à relação de emprego poderá se aproximar e, por vezes, colidir com o exercício de direitos fundamentais, especialmente a liberdade de consciência e de expressão política. Neste contexto, o assédio nas relações de trabalho, em suas diversas manifestações, será apresentado como uma violação grave à dignidade do trabalhador, explorando-se suas características gerais e as regras legais que buscarão coibi-lo, o que permitirá a abordagem de uma de suas formas mais específicas e prejudiciais à democracia.

O foco deste trabalho se voltará, então, para o fenômeno do assédio eleitoral no ambiente laboral. Investigar-se-á como a pressão indevida exercida por empregadores ou superiores hierárquicos, com o objetivo de influenciar o voto ou a participação política de seus subordinados, poderá configurar um abuso do poder diretivo e uma afronta aos princípios democráticos. Serão explorados os contornos conceituais dessa prática, suas manifestações concretas e as normas jurídicas pertinentes, incluindo legislação eleitoral, trabalhista e constitucional, que buscarão resguardar a autonomia política do trabalhador frente às pressões do ambiente corporativo.

Finalmente, o estudo direcionará seu olhar para a aplicação prática desses conceitos e normas no âmbito da Justiça do Trabalho paranaense. Será realizada uma análise da jurisprudência recente do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região sobre o tema do assédio eleitoral. Buscar-se-á identificar como o tribunal interpretará e julgará os casos concretos, quais os critérios adotados para a configuração do ilícito, as sanções aplicadas, e quais serão as tendências, avanços ou possíveis omissões na proteção da liberdade democrática do trabalhador frente ao abuso do poder diretivo no contexto eleitoral.

ASSÉDIO NAS RELAÇÕES DO TRABALHO

O universo das relações de trabalho, embora fundamental para a organização social e econômica, é permeado por uma assimetria inerente entre empregador e empregado. Essa disparidade de poder, manifestada principalmente através do poder diretivo patronal, pode, em determinadas circunstâncias, declinar em práticas abusivas que violam a dignidade e os direitos fundamentais do trabalhador. O poder de direção decorre da própria existência do contrato de trabalho, conferindo ao empregador a faculdade de organizar, controlar e disciplinar a atividade do empregado. Contudo, não se trata de um direito absoluto, encontrando limites externos como a Constituição da República, as leis, as normas coletivas e o contrato, além de limites internos como a boa-fé objetiva e o exercício regular de direito (Martins, 2025, p. 264). O assédio no ambiente laboral manifesta-se como uma das mais veladas formas de violência nesse contexto, caracterizando-se por condutas reiteradas e hostis que visam desestabilizar psicologicamente o indivíduo, fragilizar sua autoestima e, não raro, forçar sua exclusão do ambiente de trabalho. Compreender a dinâmica, as manifestações e as bases legais e doutrinárias que circundam o assédio é, portanto, essencial para identificar, coibir e reparar os danos decorrentes dessa prática.

O assédio moral no trabalho pode ser compreendido como uma prática reiterada destinada a desgastar emocionalmente o trabalhador, por meio de atos, palavras, gestos ou silêncios significativos que tenham como objetivo o enfraquecimento da autoestima da vítima ou a geração de desequilíbrio emocional intenso (Delgado, 2019, p. 1465). Essa conduta abusiva atenta, por sua repetição ou sistematização,

contra a dignidade e a integridade psíquica do indivíduo, comprometendo sua permanência no ambiente de trabalho e afetando sua saúde mental. A doutrina trabalhista tem se debruçado extensivamente sobre o tema, buscando conceituar e delimitar suas características.

O poder diretivo do empregador, inerente à relação de emprego, não é absoluto, encontrando limites nos direitos fundamentais do trabalhador e nos princípios gerais do direito (DELGADO, 2019, p. 161). O abuso desse poder pode configurar diversas ilicitudes, incluindo o assédio. Delgado enfatiza que o poder diretivo se manifesta nas prerrogativas de organização, controle e disciplina sobre a prestação de serviços, mas não autoriza condutas que violem a dignidade do empregado. O artigo 2.º da Consolidação das Leis do Trabalho, ao definir empregador, implicitamente estabelece a base para o poder diretivo, mas este deve ser exercido nos limites da lei e do contrato.

Alice Monteiro de Barros (2017, p.744) também explora o assédio moral, destacando sua natureza insidiosa e os graves danos psicológicos que pode causar à vítima. A autora ressalta que o assédio pode ocorrer de forma vertical (descendente, do superior para o subordinado, ou ascendente, do subordinado para o superior) ou horizontal (entre colegas de mesma hierarquia). A caracterização do assédio, segundo a doutrina majoritária, exige a reiteração da conduta hostil e a intencionalidade de prejudicar ou desestabilizar a vítima, embora a comprovação da intenção (dolo) seja frequentemente objeto de debate jurisprudencial, admitindo-se, por vezes, a configuração por culpa grave.

A proteção contra o assédio encontra amparo direto na Constituição da República de 1988, que dispõe a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República (artigo 1.º, III) e estabelece os valores sociais do trabalho como outro pilar fundamental (artigo 1.º, IV). Ademais, a Carta Magna assegura a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (artigo 5.º, X), direitos que são frontalmente atingidos pelas práticas de assédio. A própria valorização do trabalho humano e a busca pelo pleno emprego (artigo 170) pressupõem um ambiente laboral sadio e respeitoso.

Embora a Consolidação das Leis do Trabalho não tipifique expressamente o assédio moral como uma violação específica, a jurisprudência e a doutrina consolidaram o entendimento de que tal prática pode causar a rescisão indireta do contrato de trabalho por falta grave do empregador, com base no artigo 483, a, b, d, e, dependendo das circunstâncias do caso concreto (exigência de serviços superiores às forças, tratamento com rigor excessivo, descumprimento das obrigações contratuais, ato lesivo da honra e boa fama). Além disso, a conduta assediadora gera o dever de indenizar a vítima pelos danos morais sofridos, com fundamento nos artigos 186 e 927 do Código Civil, aplicáveis subsidiariamente ao Direito do Trabalho.

Em resumo, o assédio nas relações de trabalho representa uma violação grave aos direitos fundamentais do trabalhador, com destaque para sua dignidade, honra e integridade psíquica. Embora o empregador detenha o poder de dirigir a prestação dos serviços, esse poder não é absoluto. Conforme observa Delgado, ele deve ser exercido dentro dos limites traçados pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Constituição da República, pelas normas trabalhistas e, sobretudo, pela dignidade do trabalhador, que atua como um limite jurídico e moral intransponível (DELGADO, 2019, p. 161). Assim, o respeito à dignidade humana não apenas orienta o exercício legítimo do poder diretivo, como também constitui um parâmetro essencial para coibir práticas abusivas nas relações de trabalho.

ASSÉDIO ELEITORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A junção entre o ambiente de trabalho e o exercício da cidadania política representa um campo fértil para tensões, especialmente em períodos eleitorais. A liberdade de consciência e de voto, pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro, pode ser ameaçada dentro das próprias empresas, onde a relação de subordinação e o poder diretivo do empregador criam um cenário propício para práticas coercitivas. O assédio eleitoral nas relações de trabalho emerge, nesse contexto, como uma forma específica e grave de abuso, caracterizada por condutas que envolvem pressões, intimidações ou discriminações, dentro ou fora do ambiente laboral, com o objetivo de limitar a liberdade política dos trabalhadores. Tais práticas podem incluir a imposição de preferências eleitorais, a tentativa de silenciar manifestações políticas, o incentivo à abstenção ou a disseminação de mensagens destinadas a induzir determinado comportamento político em favor do empregador (MORENO, 2023).

O assédio eleitoral no trabalho pode ser compreendido como toda conduta abusiva, praticada no âmbito ou em razão da relação laboral, que atente contra a dignidade ou integridade do trabalhador, com o objetivo de obter seu engajamento ou apoio político-partidário, ou de retaliá-lo em razão de suas escolhas políticas. A Resolução 355 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de 28 de abril de 2023, oferece uma definição normativa importante para a identificação e o combate a essa prática:

Artigo 2.º Para fins da presente Resolução, considera-se assédio eleitoral toda forma de distinção, exclusão ou preferência fundada em convicção ou opinião política no âmbito das relações de trabalho, inclusive no processo de admissão.

Parágrafo único. Configura, igualmente, assédio eleitoral a prática de coação, intimidação, ameaça, humilhação ou constrangimento, no intuito de influenciar ou manipular o voto, apoio, orientação ou manifestação política de trabalhadores e trabalhadoras no local de trabalho ou em situações relacionadas ao trabalho.

Essa definição alinha-se aos preceitos da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho, que veda expressamente, em seu artigo 2.º, a discriminação baseada em opinião política em matéria de emprego e profissão. A prática do assédio eleitoral representa, portanto, uma violação às normas internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos e fundamentais.

A configuração do assédio eleitoral está intimamente ligada ao exercício abusivo do poder diretivo do empregador, previsto no artigo 2.º da Consolidação das Leis do Trabalho. Embora o empregador detenha a prerrogativa de dirigir a prestação de serviços, esse poder não é ilimitado. Conforme leciona Maurício Godinho Delgado (2019, p. 795- 797), a Constituição da República rejeita condutas de fiscalização e controle da prestação de serviços que agredam à liberdade e dignidade básicas da pessoa do trabalhador, sendo essas condutas frontalmente incompatíveis com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Tentar impor uma orientação político-partidária aos subordinados, seja por meio de ameaças (de demissão, rebaixamento, não promoção) ou promessas (de aumento, promoção, benefícios), configura desvio de finalidade do poder diretivo e abuso de direito, nos termos do artigo 187 do Código Civil.

Alexandre de Moraes (2024, p. 583) destaca que o sufrágio é um direito público subjetivo de natureza política, por meio do qual o cidadão participa da organização e do funcionamento do poder estatal.

Esse direito se concretiza por meio do voto, que deve ser exercido de forma direta, secreta e com valor igual para todos, conforme dispõe o artigo 14 da Constituição da República. Trata-se, portanto, de um dos principais instrumentos de manifestação da soberania popular em um regime democrático. Luís Roberto Barroso (2025, p. 441), por sua vez, ao analisar a liberdade de expressão, argumenta que ela abrange a manifestação de opiniões políticas, sendo vedada qualquer forma de censura ou pressão indevida, ressalvados os limites impostos pela própria ordem constitucional.

Exemplos práticos de assédio eleitoral são variados e podem incluir: ameaças explícitas ou veladas de demissão caso o trabalhador não vote no candidato indicado pelo empregador; promessas de benefícios (aumentos, promoções, bônus) condicionadas à vitória de determinado candidato; imposição do uso de camisetas, adesivos ou outros materiais de campanha no ambiente de trabalho; convocação obrigatória para participação em atos políticos; monitoramento das redes sociais dos empregados para verificar suas preferências políticas; ou mesmo a criação de um ambiente hostil para aqueles que manifestam opiniões divergentes.

A Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), embora não trate expressamente do assédio eleitoral nas relações de trabalho, estabelece normas gerais sobre o processo eleitoral e tipifica condutas que podem ser associadas a práticas abusivas, como a propaganda irregular e o abuso de poder econômico. O artigo 39, § 6.º, por exemplo, veda a confecção, utilização e distribuição de bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor, como camisetas, bonés, cestas básicas, entre outros. A vedação tem como objetivo coibir práticas que comprometam a liberdade de escolha do eleitor, o que, por analogia, reforça a ideia de que o ambiente de trabalho, embora seja um espaço privado, não deve ser instrumentalizado para fins de coação político-partidária.

Decisões judiciais recentes, tanto na esfera trabalhista quanto eleitoral, têm reconhecido a gravidade do assédio eleitoral. O Tribunal Superior do Trabalho e diversos Tribunais Regionais do Trabalho, incluindo o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, têm proferido condenações por danos morais individuais e coletivos em casos onde se comprova a pressão indevida sobre os trabalhadores. A Justiça Eleitoral, por sua vez, pode investigar e punir o abuso de poder econômico relacionado a essas práticas.

É fundamental destacar a atuação do Ministério Público do Trabalho, que tem sido protagonista no combate ao assédio eleitoral, por meio da instauração de inquéritos civis, da propositura de Ações Civis Públicas e da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta com empresas, visando inibir e reparar tais condutas.

O assédio eleitoral nas relações de trabalho configura uma prática que compromete os alicerces da liberdade democrática e da dignidade humana no ambiente laboral. Ao utilizar o poder diretivo para coagir, intimidar ou influenciar de forma indevida as escolhas políticas dos empregados, o empregador excede os limites de sua função, cometendo abuso de direito e desrespeitando preceitos constitucionais, legais e convencionais. A análise da legislação aplicável, como a Constituição da República, a Consolidação das Leis do Trabalho, a Lei das Eleições e a Resolução 355 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, juntamente com os exemplos práticos e as recentes decisões judiciais, demonstra a crescente preocupação das instituições em combater esse tipo de conduta. A conscientização, a fiscalização e a punição firme dos responsáveis mostraram-se caminhos indispensáveis para garantir que o local de trabalho seja um espaço de respeito à cidadania plena, e não de pressão política.

ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9.ª REGIÃO

Este capítulo dedica-se a examinar como o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, responsável pela jurisdição trabalhista no estado do Paraná, tem se posicionado diante dos casos de assédio eleitoral nas relações de trabalho. O objetivo é realizar uma análise crítica de decisões recentes proferidas por esse tribunal, buscando identificar as linhas de argumentação adotadas, os critérios utilizados para a caracterização do assédio, as medidas reparatórias e inibitórias aplicadas, bem como eventuais tendências, avanços ou lacunas na abordagem jurisprudencial dessa temática específica, que conecta o direito do trabalho aos direitos políticos e à proteção da democracia.

A análise da jurisprudência recente do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região revela uma crescente atenção ao fenômeno do assédio eleitoral, impulsionada em parte, pela maior visibilidade do tema e pela atuação do Ministério Público do Trabalho. Esta tendência se materializa não apenas em decisões judiciais, mas também em iniciativas institucionais, como a criação de ferramentas tecnológicas de monitoramento e campanhas preventivas.

Iniciativas institucionais e monitoramento de casos

Em 2024, o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região destacou-se nacionalmente ao desenvolver o “Painel de Monitoramento de Combate ao Assédio Eleitoral no Trabalho”, uma ferramenta tecnológica que monitora petições iniciais ajuizadas e envia alertas automáticos às unidades judiciárias sobre casos de assédio eleitoral. Criada inicialmente no Paraná, a ferramenta foi nacionalizada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho para uso em todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho do país. Segundo dados do painel, entre maio e outubro de 2024, o robô analisou mais de 1 milhão de petições e identificou cerca de 215 processos relacionados ao tema em todo o Brasil, sendo 30 deles no Paraná (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Outra iniciativa relevante foi o lançamento do site da campanha “Assédio Não!” (www.assedionao.org.br), em setembro de 2024, uma parceria entre o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, o Ministério Público do Trabalho, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, a Procuradoria Regional Eleitoral, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná e o Ministério Público Estadual. O site concentra informações sobre o que caracteriza o assédio eleitoral, exemplos da prática, canais de denúncia e orientações preventivas para empresas. Na ocasião do lançamento, o presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, desembargador Célio Horst Waldraff, destacou que “a circunstância que move as entidades que participam de todo este pacto é a conscientização e a prevenção, para tornar a formar, na sociedade brasileira, consensos” (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Especificamente no Paraná, um levantamento realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região identificou, entre maio e setembro de 2024, 31 ações cujas petições iniciais citavam assédio eleitoral, sendo que 25 delas envolviam efetivamente casos concretos. Destas, sete já haviam recebido sentença ou homologação de acordo, enquanto 16 tinham audiências marcadas para os meses seguintes. A região com mais conflitos trabalhistas envolvendo o assédio eleitoral foi a Região Metropolitana de Curitiba, com 13 ocorrências, seguida por diversas cidades do interior (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Caso 1: Indústria de Alimento de Chopinzinho (1.ª Vara do Trabalho de Pato Branco)

Um caso noticiado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região em setembro de 2024, envolveu uma indústria de alimentos em Chopinzinho, julgado pela 1ª Vara do Trabalho de Pato Branco. O Ministério Público do Paraná buscou tutela inibitória após um dos sócios da empresa ter sido flagrado, por meio de gravação de áudio, tentando identificar funcionários com posicionamento político divergente do seu durante as eleições de 2022.

O juiz Alexandre Augusto Campanha Pinheiro acolheu parcialmente o pedido. Foi deferida a tutela para proibir a empresa de adotar ou tolerar condutas (assédio moral, discriminação, violação da intimidade, abuso de poder) que visassem coagir, intimidar ou influenciar o voto dos trabalhadores, sob pena de multa de R\$ 20.000.

A fundamentação ressaltou que a mera identificação de empregados com base em sua orientação política já configura ilicitude, por violar o princípio democrático, o pluralismo político e a liberdade de consciência e convicção política (Constituição da República, artigo 1.º, V; artigo 5.º, VI e VIII).

Contudo, o pedido para impedir qualquer manifestação política no ambiente laboral foi indeferido, por ausência de prova de coação direta ligada a tais manifestações, resguardando-se, com ressalvas, a liberdade de expressão, desde que não intimide ou coaja e que se garanta isonomia entre diferentes visões políticas (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Caso 2: Fábrica de Comunicação Visual de Cascavel (2.ª Vara do Trabalho de Cascavel)

Outro caso, também noticiado em setembro de 2024, ocorreu em Cascavel e foi solucionado por acordo na 2ª Vara do Trabalho local, sob a condução do juiz Cláudio Salgado. Uma fábrica de comunicação visual foi acionada pelo Ministério Público do Trabalho após denúncias de múltiplas práticas de assédio eleitoral durante as eleições de 2022. As condutas incluíam promessa de bônus salarial (R\$ 150,00) caso o candidato da preferência patronal vencesse, ameaça de demissões em caso de derrota, e pressão para participação em atos políticos, inclusive com ameaça de desconto salarial por ausência.

Além disso, houve a demissão de um gerente por expressar opinião política contrária e relatos de tratamento desrespeitoso generalizado. As provas incluíram testemunhos e mensagens de texto e áudio. O acordo homologado previu o pagamento de R\$ 15.000 a título de indenização por dano moral coletivo (destinado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador) e a assunção de obrigações de fazer e não fazer para prevenir a reincidência, com multas significativas em caso de descumprimento (R\$ 10.000,00 por obrigação, mais R\$ 5.000 por trabalhador prejudicado) (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Caso 3: Cooperativa de Medianeira (1.ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região)

Um dos casos mais significativos em termos de valor indenizatório e por ter sido julgado em segunda instância foi o de uma cooperativa de Medianeira (PR), condenada pela 1ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região ao pagamento de R\$ 500.000,00 por danos morais coletivos. Segundo a decisão, proferida em outubro de 2023, a empresa feriu a livre convicção de voto dos empregados e prestadores de serviço, violando princípios garantidores do Estado Democrático de Direito.

De acordo com a denúncia, a cooperativa promoveu uma série de atos visando influenciar e coagir seus empregados a votar em determinado candidato a presidente da República nas eleições de 2022. A empresa afirmava que o candidato adversário traria o “caos” e que a cooperativa estaria ameaçada, assim como o emprego de seus trabalhadores. O diretor utilizava os meios de comunicação internos, incluindo a rádio da cooperativa, para direcionar os votos, exaltando seu candidato e depreciando o opositor.

A 1ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região entendeu que ficou evidente que a empresa ultrapassou seus limites diretivos e utilizou seu poder econômico para tentar influenciar o voto de seus empregados e prestadores de serviços, “pintando” um “cenário de terror” com ameaças explícitas à manutenção dos empregos. O colegiado considerou que a reiterada prática de intimidação configurou assédio eleitoral, ferindo o direito fundamental ao voto previsto no artigo 14 da Constituição da República, além de violar o pluralismo político (Constituição Federal, artigo 1.º), a liberdade de consciência, a proteção da intimidade e da vida privada, a liberdade de expressão e o direito à convicção política (Constituição da República, artigo 5.º). A decisão também invocou a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho, que proíbe discriminação baseada em opinião política.

O acórdão, redigido pelo desembargador Eliázer Antonio Medeiros, manteve a decisão de primeiro grau da juíza Tatiane Raquel Bastos Buquera, titular da 1ª Vara do Trabalho de Foz do Iguaçu. O valor da indenização foi destinado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2023).

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO

A análise das decisões e iniciativas do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região permite identificar algumas tendências e desafios na abordagem jurisprudencial do assédio eleitoral:

Reconhecimento da gravidade da conduta: Há um claro reconhecimento de que o assédio eleitoral constitui uma violação grave não apenas de direitos trabalhistas, mas também de direitos fundamentais e princípios democráticos (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2023). Isso fica evidente no caso da Cooperativa de Medianeira, onde o tribunal reconheceu que a empresa “feriu a livre convicção de voto dos empregados e prestadores de serviço, violando princípios garantidores do Estado Democrático de Direito” (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2023).

Ponderação entre direitos fundamentais: As decisões demonstram uma preocupação em equilibrar a liberdade de expressão política com a proteção contra coação e discriminação, estabelecendo limites ao poder diretivo do empregador. No caso da Indústria de Chopinzinho, o juiz indeferiu a proibição

genérica de manifestações políticas, mas coibiu a identificação de trabalhadores por suas convicções (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Diversidade de mecanismos jurídicos: O tribunal tem aplicado diferentes instrumentos para enfrentar o problema, como tutelas inibitórias, indenizações por danos morais (individuais e coletivos) e homologação de acordos com obrigações de fazer e não fazer. Exemplos incluem a aplicação de tutela inibitória no caso da Indústria de Chopinzinho (TRT-9 Notícias, 2024f), a homologação de acordo com obrigações de fazer e não fazer no caso da Fábrica de Cascavel (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024), e a condenação por danos morais coletivos no caso da Cooperativa de Medianeira (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2023).

Valorização da prova: Há uma sensibilidade quanto às dificuldades probatórias inerentes a casos de assédio eleitoral, com aceitação de meios de prova como gravações, mensagens eletrônicas e depoimentos testemunhais. Isso é evidenciado pela aceitação de gravação de áudio como prova no caso da Indústria de Chopinzinho (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO, 2024), pela utilização de testemunhos e mensagens de texto e áudio no caso da Fábrica de Cascavel (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024).

Dosimetria das indenizações: Observa-se uma variação significativa nos valores das indenizações, o que sugere uma análise casuística que considera gravidade da conduta, o porte da empresa e o alcance do dano. Exemplos incluem a indenização de R\$15.000 no caso da Fábrica de Cascavel e a indenização de R\$ 500.000 no caso da Cooperativa de Medianeira.

Abordagem preventiva: As iniciativas institucionais, como o Painel de Monitoramento e a campanha “Assédio Não”, demonstram uma preocupação com a prevenção e a conscientização, além da repressão a condutas ilícitas. Isso é exemplificado pelo desenvolvimento do Painel de Monitoramento de Combate ao Assédio Eleitoral (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO NOTÍCIAS, 2024), pelo lançamento da campanha “Assédio Não”, e pelos dados estatísticos do robô que monitora casos de assédio eleitoral.

Entre os desafios que persistem, destacam-se:

Consolidação de parâmetros objetivos: ainda há necessidade de estabelecer critérios mais claros e uniformes para a caracterização do assédio eleitoral e para a dosimetria das indenizações, como evidenciado pela análise dos diferentes critérios utilizados nos acórdãos para caracterização do assédio e fixação de indenizações (REVISTA ELETRÔNICA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO, 2024).

Efetividade das medidas preventivas: Avaliar o impacto real das campanhas e ferramentas de monitoramento na redução dos casos de assédio eleitoral, conforme sugerido pela Resolução 355 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que busca padronizar procedimentos relacionados ao assédio eleitoral.

Proteção contra retaliações: Garantir que trabalhadores que denunciam práticas de assédio eleitoral não sofram represálias, especialmente em contextos de vulnerabilidade, questão abordada indiretamente nos casos analisados.

Celeridade processual: Assegurar que as ações relacionadas a assédio eleitoral sejam julgadas com a rapidez necessária, especialmente durante períodos eleitorais, conforme indicado pelos dados sobre processos em andamento e tempo de tramitação.

O exame da atuação do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região demonstra que o tribunal está atento à problemática do assédio eleitoral nas relações de trabalho, aplicando o ordenamento jurídico disponível para coibir práticas que violam a liberdade de voto e a dignidade dos trabalhadores. As decisões analisadas indicam o reconhecimento da ilicitude da coação e da discriminação por motivos políticos, a ponderação com a liberdade de expressão e a aplicação de medidas inibitórias e reparatórias, incluindo o dano moral coletivo.

A jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região sobre assédio eleitoral, embora ainda em processo de consolidação, já apresenta contornos importantes que podem servir de referência para outros tribunais e para a sociedade em geral. A abordagem que combina repressão a condutas ilícitas, prevenção através de campanhas educativas e monitoramento tecnológico representa um avanço significativo no enfrentamento dessa forma específica de abuso do poder diretivo.

No entanto, permanecem desafios relacionados à uniformização de critérios, à efetividade das medidas preventivas e à proteção dos trabalhadores denunciante. A evolução jurisprudencial futura será crucial para definir parâmetros mais claros sobre a caracterização do assédio, a valoração das provas e a dosimetria das indenizações, contribuindo para a consolidação de um ambiente de trabalho que respeite tanto os direitos trabalhistas quanto os direitos políticos fundamentais à democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em retrospectiva, a análise do assédio nas relações de trabalho revelou que essa prática constituiu uma grave violação aos direitos fundamentais do trabalhador, especialmente à sua dignidade, honra e integridade psíquica. Constatou-se que, embora o poder diretivo fosse uma prerrogativa inerente ao empregador, seu exercício encontrava limites intransponíveis nos preceitos constitucionais e legais que protegem a pessoa do empregado. A doutrina e a legislação, incluindo a Constituição da República e a Consolidação das Leis do Trabalho, forneceram o arcabouço jurídico para coibir e responsabilizar os autores de assédio, buscando garantir um ambiente de trabalho sadio e respeitoso, essencial em uma sociedade democrática.

O estudo aprofundado do assédio eleitoral demonstrou que essa modalidade específica de abuso do poder diretivo representava uma ameaça direta à liberdade democrática no ambiente laboral. Verificou-se que a utilização da relação de emprego para coagir, intimidar ou influenciar indevidamente as escolhas políticas dos trabalhadores configurava abuso de direito e violação de normas constitucionais, legais (Consolidação das Leis do Trabalho, Lei das Eleições, Resolução 355 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho) e internacionais (Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho). A análise de exemplos práticos e decisões judiciais evidenciou a crescente preocupação institucional em combater essa prática, ressaltando a importância da conscientização, fiscalização e punição para preservar a autonomia política do cidadão-trabalhador.

Por fim, o exame da atuação do Tribunal Regional de Trabalho da 9ª Região confirmou que o tribunal paranaense esteve atento à problemática do assédio eleitoral, aplicando o direito para coibir violações à liberdade de voto e à dignidade dos trabalhadores. As decisões analisadas, incluindo casos recentes, indicaram o reconhecimento da ilicitude da coação política, a ponderação com a liberdade de expressão e a aplicação de medidas inibitórias e reparatórias, como o dano moral coletivo. Embora a jurisprudência ainda estivesse em processo de consolidação e enfrentasse desafios, a abordagem do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, que combinou repressão, prevenção e monitoramento, representou um avanço importante na proteção dos direitos políticos no ambiente de trabalho. ■

REFERÊNCIAS

BARROS, Alice Monteiro de. Curso de Direito do Trabalho. 11. ed. São Paulo: LTr, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 40. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2024.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito do Trabalho. 41. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E- book. ISBN 9788553625789. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625789/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

MORENO, Álber Gayoso Almendra Ibiapina. Assédio moral eleitoral: caracterização e consequências. Revista Fórum Trabalhista, v. 27, n. 125, ago. 2023. Disponível em: <https://revistaft.com.br/assedio-moral-eleitoral-caracterizacao-e-consequencias/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

REVISTA ELETRÔNICA DO TRT-PR. Assédio Eleitoral. Curitiba: Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, v. 13, n. 132, jun. 2024. 348 p.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Brasil). Resolução n. 355/CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO, de 28 de abril de

2023. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno administrativo do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 3721, p. 4-5, 15 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n. 111 – Convenção sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação. Genebra, 1958. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 1968. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235327/lang--pt/index.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. Justiça do Trabalho condena cooperativa a indenização de meio milhão de reais por assédio eleitoral. TRT-9 Notícias, Curitiba, 06 nov. 2023. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8740987>. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. Justiça do Trabalho lança robô que identifica casos de assédio eleitoral em ações trabalhistas. TRT-9 Notícias, Curitiba, 26 set. 2024. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8855848>. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. Site “Assédio Não” concentra exemplos, canal de denúncia e prevenção ao assédio eleitoral. TRT-9 Notícias, Curitiba, 19 set. 2024. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8852881>. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. Robô mapeia 25 ações trabalhistas no Paraná sobre assédio eleitoral desde maio. TRT-9 Notícias, Curitiba, 07 out. 2024. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8859265>. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. Indústria de Chopinzinho é proibida de praticar assédio eleitoral sob pena de multa. TRT-9 Notícias, Curitiba, 10 set. 2024. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8850034>. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO. Fábrica de Cascavel pagará indenização de R\$ 15 mil por assédio eleitoral. TRT-9 Notícias, Curitiba, 10 set. 2024. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=8851532>. Acesso em: 26 maio 2025.

O risco democrático da PEC 12/2022: proposta de unificação das eleições e mandatos únicos ignora lições federativas e compromete a qualidade da democracia local



Leonardo Bruno Pereira de Moraes

Sócio do escritório Bornhausen & Zimmer Advogados, professor, doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da USP (Universidade de São Paulo), mestre em Direito do Estado pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), coordenador do grupo de pesquisa em Desafios Contemporâneos da Administração Pública – UNICESUSC/CNPq, secretário-geral da Escola Superior da Advocacia da OAB-SC (2025-2027) e membro da Abradep (Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político).

O retorno de uma velha proposta

De tempos em tempos, ressurgem propostas legislativas com o objetivo de modificar a lógica do calendário eleitoral brasileiro. A Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022, atualmente em tramitação, busca não apenas extinguir a reeleição para cargos do Poder Executivo, mas também instituir mandatos únicos de cinco anos e unificar as eleições gerais e municipais a partir de 2034. Nesse contexto, a justificativa central é, por um lado, a redução de custos e, por outro, o que seria um ganho de previsibilidade para o sistema político. No entanto, tais mudanças, longe de fortalecerem a democracia, desorganizam sua arquitetura institucional e comprometem seus fundamentos.

Ainda que disfarçada de modernização institucional, a proposta representa, na verdade, um ataque à vitalidade do sistema democrático e à lógica federativa do Brasil. O discurso sedutor de economia de recursos e estabilidade política esconde implicações graves para a qualidade do debate público, a autonomia dos entes federativos e a capacidade de o eleitor exercer escolhas conscientes e informadas.

2. O que está inserido na PEC 12/2022?

A PEC 12/2022 tem como núcleo central três medidas interligadas: o fim da reeleição para todos os cargos do Poder Executivo, a unificação das eleições gerais e municipais e a ampliação dos mandatos eletivos. Para tanto, propõe alterações significativas em diversos dispositivos da Constituição Federal, incluindo os artigos 14, 27, 28, 29, 44, 46, 57 e 82, bem como os novos artigos 139 e 140 dos ADCT. No que diz respeito à unificação dos pleitos, o novo artigo 29, I, passa a prever expressamente que a eleição dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores seja realizada mediante pleito direto e simultâneo em todo o território nacional.

Essa previsão se soma à nova redação do artigo 28, que unifica as datas das eleições para governadores e para o presidente da República, e à do artigo 44, que estabelece legislaturas que passariam a ter

duração de cinco anos para o Congresso Nacional. Como consequência, todos os mandatos — executivos e legislativos, nos três níveis federativos — passariam a ter duração uniforme de cinco anos, com exceção do Senado, cujo mandato passaria a ser de dez anos, nos termos do novo §1º do artigo 46.

Para viabilizar essa reformulação, os artigos transitórios criam um regime escalonado de transição, permitindo ajustes na duração dos mandatos até que se atinja, a partir de 2034, a coincidência plena de todos os ciclos eleitorais. A intenção declarada é substituir o atual modelo de eleições bienais por um sistema em que todos os cargos sejam definidos em uma única data, com efeitos simultâneos para o quinquênio seguinte.

Muito embora apresentada sob a retórica da modernização institucional, da previsibilidade política e da contenção de despesas públicas, a proposta impõe uma ruptura estrutural no calendário político-eleitoral brasileiro, com impacto direto na dinâmica federativa, na organização das campanhas e na capacidade de deliberação dos eleitores.

3. A necessidade da política municipal

O Brasil vive hoje um calendário eleitoral que pode parecer cansativo à primeira vista, com eleições a cada dois anos. Em um ciclo de quatro anos, ocorrem eleições municipais seguidas de eleições gerais. Entretanto, esse modelo não é um acaso histórico ou um capricho burocrático. Ele decorre de decisões deliberadas de separação entre os níveis federativos, permitindo que os cidadãos concentrem sua atenção em problemas locais num momento e em questões estaduais e nacionais em outro.

Ocorre que a unificação das eleições, nos moldes propostos pela PEC 12/2022, dissolve essa distinção. Sob a justificativa de “evitar a sobreposição de agendas” e “facilitar a organização política”, promove-se, na prática, um apagamento da esfera municipal dentro do processo político. Nesse cenário, as eleições locais seriam tragadas pelo peso das campanhas presidenciais, impedindo que temas como transporte, saneamento, saúde básica e educação infantil ocupem o espaço que lhes é devido no debate eleitoral.

Destaca-se: o município é a unidade de governo mais próxima do cidadão. Suas eleições não são menos relevantes que as estaduais ou federais; são, por vezes, mais importantes para a vida cotidiana das pessoas. Ao juntar todos os cargos num único processo eleitoral, corre-se o risco de rebaixar a importância do governo local e uniformizar a percepção política do eleitorado, como se os problemas do país fossem resolvidos apenas no Palácio do Planalto e no Congresso Nacional. O fragilizado federalismo brasileiro sofre mais um golpe, pois a simultaneidade dos pleitos faz com que as disputas locais sejam engolidas pela polarização nacional, enfraquecendo o debate sobre os problemas municipais.

4. O risco de captura pelo debate nacional

Sob essa perspectiva, um dos efeitos mais preocupantes da unificação das eleições é o deslocamento da atenção pública para os cargos majoritários de âmbito nacional, especialmente a Presidência da República. Em um processo eleitoral que reúne sete cargos distintos — presidente, governador, senador, deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito e vereador —, a tendência é que a campanha se concentre na disputa presidencial, que inevitavelmente monopoliza os espaços midiáticos, os recursos financeiros e a mobilização partidária. Com isso, o eleitor acaba sobrecarregado por uma avalan-

che de informações, muitas vezes conflitantes, e tende a decidir nos níveis inferiores com menor reflexão ou com base em alianças nacionais, sem conhecer os candidatos locais ou suas propostas. O resultado é o fortalecimento de uma lógica política verticalizada. Esse cenário é ainda mais preocupante no contexto brasileiro, marcado por ciclos recorrentes de polarização e por uma cobertura midiática fortemente concentrada nos grandes centros urbanos. Assim, o suposto ganho de racionalidade administrativa revela-se, na prática, um custo alto demais para a representatividade democrática.

5. Experiência internacional e boas práticas

A tendência de captura do debate político local pelas disputas nacionais não é uma particularidade brasileira — é um risco reconhecido em diversos sistemas democráticos. Justamente por isso, muitas democracias desenvolvidas estruturam seus calendários eleitorais de forma a evitar a sobreposição de agendas, garantindo que as eleições locais ocorram com foco e atenção próprios. Essa separação entre os níveis de disputa não é um detalhe técnico: trata-se da preservação da qualidade do processo democrático.

Na França, por exemplo, as élections municipales ocorrem em momentos distintos das eleições presidenciais e legislativas. Em Portugal, as eleições autárquicas, destinadas à escolha dos presidentes de câmara e demais representantes municipais, também possuem calendário próprio, desvinculado dos pleitos nacionais. Nos Estados Unidos, onde vigora um presidencialismo federativo, a eleição de mayors — prefeitos de grandes cidades — é igualmente dissociada do calendário das eleições presidenciais.

Assim, ao adotar um modelo de eleições unificadas a cada cinco anos, o Brasil caminha na contra-mão dessa tendência internacional. Ademais, a proposta de coincidência entre todos os níveis de disputa eleitoral desvaloriza o espaço político municipal e fragiliza o princípio da autonomia federativa, consagrado na Constituição Federal de 1988.

6. A crítica da doutrina especializada

A proposta de unificação das eleições não é inédita e já foi objeto de contundente crítica por parte da doutrina especializada. Em 2015, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) divulgou um manifesto intitulado “Manifesto contra a coincidência das eleições”, no qual elenca uma série de impactos negativos para a democracia brasileira.

O documento apontava, entre outras análises, o enfraquecimento da representatividade política, o distanciamento entre representantes e representados, o aumento da abstenção eleitoral e a perda do momento intermediário de controle democrático, hoje representado pelas eleições municipais. Destaca-se, ainda, a dificuldade operacional da Justiça Eleitoral em gerir um único processo com tantos cargos em disputa, bem como os riscos de instabilidade política decorrentes da judicialização dos registros de candidatura e da contaminação cruzada entre campanhas. Essas críticas foram reforçadas com o artigo “O eleitor é quem pode perder com a unificação das eleições”, publicado neste Consultor Jurídico por Joelson Dias, Marilda Silveira e Daniel Falcão. Os autores argumentam que a separação entre os ciclos eleitorais não é um obstáculo ao sistema político, mas um instrumento de valorização da democracia local. Além disso, alertam para o risco de invisibilidade das disputas municipais e a concentração indevida do debate público nas candidaturas nacionais, em prejuízo da pluralidade e da efetividade do voto.

7. Conclusão: a democracia exige ciclos distintos

A proposta de unificação das eleições, além de seus riscos operacionais e institucionais, traz implicações profundas sobre o próprio modo de viver a democracia representativa. Ao concentrar todas as escolhas políticas em um único momento, a cada cinco anos, promove-se uma diminuição da participação cidadã, afastando o eleitor do processo deliberativo e enfraquecendo os mecanismos de controle político ao longo do tempo.

Por que é importante diferenciar os debates eleitorais? Uma das principais preocupações no contexto da crise da democracia representativa é justamente o reducionismo eleitoral, ou seja, a ideia de que a participação democrática se resume ao ato de votar periodicamente, sem reais canais de influência nas decisões dos representantes eleitos. Deve-se lembrar uma conhecida passagem de Jean-Jacques Rousseau, em *Do Contrato Social*: “O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente enganado; ele o é somente durante a eleição dos membros do Parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, ele não é nada”. Embora a crítica de Rousseau diga respeito ao papel limitado do eleitor no sistema representativo, ela se mostra de atualidade inquietante diante de uma proposta que afastaria os cidadãos brasileiros das urnas durante um intervalo de cinco anos.

A democracia não se esgota no voto, mas tampouco sobrevive sem ele. Por esse motivo, a regularidade do processo eleitoral, com ciclos distintos e debates específicos, é parte integrante da vitalidade democrática. Unificar todas as eleições sob um único ciclo quinquenal equivale a sufocar o espaço de deliberação local e a reduzir drasticamente as oportunidades de manifestação política dos cidadãos. A explicação oficial é sedutora: economia, praticidade, previsibilidade. Todavia, a explicação parece simplista demais e, como disse o jornalista Henry Louis Mencken: “Para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada”. ■



Boletim abradept

Seja um(a) autor(a) do **Boletim ABRADep**

O Boletim ABRADep é veiculado trimestralmente e nós contamos com sua valorosa contribuição. Participe para o aprimoramento da produção científica relacionada ao direito eleitoral e político.

O envio do trabalho deverá ser feito por correio eletrônico do Boletim, para o endereço boletim@abradept.org, logo após o preenchimento do formulário de cadastro: <https://forms.gle/hjvFzc5ZTFpyb8kCA>.

Não é exigida titulação mínima para submissão de artigos ao processo de avaliação mas o artigo deve ser inédito. As normas estão disponíveis no link a seguir: <https://abradept.org/boletim-normas>