

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL RESPONSIVO? ESTRATÉGIAS JUDICIAIS DENTRO E FORA DAS CORTES NO CICLO ELEITORAL DE 2019-2022

RESPONSIVE SUPERIOR ELECTORAL COURT? JUDICIAL STRATEGIES INSIDE AND OUTSIDE THE COURTS IN THE 2019-2022 ELECTORAL CYCLE

DANIEL BOGÉA¹
FABIO DE SÁ E SILVA²

RESUMO: Este artigo examina estratégias judiciais adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral dentro e fora das cortes no ciclo eleitoral de 2019 a 2022. Adotamos como marco teórico de análise a obra *Responsive Judicial Review*, de Rosalind Dixon, para avaliarmos se podemos enquadrar a resposta do TSE aos ataques ao sistema eleitoral nesses casos como responsiva. O artigo responde essa questão em quatro etapas. Primeiro, consideramos pré-condições institucionais e normativas que estabelecem uma caixa de ferramentas passível de ser mobilizada por atores judiciais. São elas: o modelo judicial de governança eleitoral, que concentra no TSE papéis de adjudicação, normatização e administração de eleições nacionais; e a disponibilidade de precedente caracterizando ataques infundados às urnas eletrônicas como “uso indevido dos meios de comunicação” e, potencialmente, “abuso de poder”. Segundo, descrevemos os ataques da coalizão governista ao sistema eleitoral e, em particular, as acusações reiteradas e não respaldada por evidências de fraudes no sistema de votação eletrônica, considerando-os como medidas que atingem o “núcleo mínimo democrático”, consolidando riscos de monopólio de poder político e eliminação de contrapesos institucionais. Terceiro, apresentamos como exemplo da atuação responsiva do TSE na tomada de decisão judicial a adoção de Resolução que permitiu remover das redes sociais “no atacado” conteúdo desinformativo sobre urnas e processo eletrônico de votação. Quarto, apresentamos como exemplo da atuação extrajudicial do TSE a implementação de dois programas sucessivos durante as presidências dos ministros Roberto Barroso e Edson Fachin para criar suportes externos ao TSE e ao sistema eleitoral na sociedade civil e na comunidade internacional. Concluímos destacando os contornos da atuação responsiva do TSE e asseverando como o exemplo brasileiro demonstra que a teoria da responsividade judicial pode extrapolar o papel mais tradicional de cortes no controle de constitucionalidade, alcançando até mesmo o papel de juízes fora das cortes para proteger democracias sob ameaça de projetos autoritários.

979

¹ É *Teaching Fellow* e *Ph.D. Candidate* em direito constitucional comparado na UNSW Sydney. Doutor em ciência política (USP), mestre em direito constitucional (USP) e mestre em ciência política (UnB). É pesquisador do Grupo de Pesquisa Judiciário e Democracia – JUDE (USP) e do Gilbert+Tobin Centre of Public Law (UNSW Sydney).

² Graduado (USP) e mestre (UnB) em direito, PhD em Direito, Política e Sociedade (Northeastern University). Professor de Estudos Internacionais e Professor Wick Cary de Estudos Brasileiros da Universidade de Oklahoma. Pesquisador filiado ao Centro de Profissões Jurídicas da Harvard Law School. É um dos coordenadores do Projeto sobre Legalismo Autocrático (PAL) e host do podcast do projeto (PALcast).



PALAVRAS-CHAVE: TSE; Revisão Judicial Responsiva; Estratégia Judicial; Eleições.

ABSTRACT: This article examines judicial strategies adopted by the Superior Electoral Court (TSE) both inside and outside the courts during Brazil's 2019–2022 electoral cycle. Drawing on Rosalind Dixon's Responsive Judicial Review as a theoretical framework, we assess whether the TSE's response to attacks on the electoral system can be considered responsive. The argument unfolds in four steps. First, we analyze institutional and normative preconditions that provide a toolkit for judicial actors, including the TSE's model of electoral governance—which combines adjudication, regulation, and administration of national elections—and precedent treating unfounded attacks on electronic voting machines as “improper use of the media” and, potentially, “abuse of power.” Second, we examine the governing coalition's assaults on the electoral system, especially repeated and unsubstantiated allegations of fraud in electronic voting, which we interpret as measures striking at the “minimum democratic core” and heightening risks of political monopolization and the erosion of institutional checks and balances. Third, we illustrate responsive judicial decision-making through the TSE's adoption of a resolution enabling the large-scale removal of disinformation about electronic ballots and voting procedures from social networks. Fourth, we highlight the Court's extrajudicial initiatives, notably the implementation of two successive programs under Justices Roberto Barroso and Edson Fachin to foster external support for the TSE and the electoral system among civil society and the international community. We conclude by delineating the contours of the TSE's responsiveness and arguing that the Brazilian case shows how the theory of responsive judicial review can extend beyond constitutional adjudication to encompass judges' roles outside the courts in defending democracies under authoritarian threat.

KEYWORDS: Superior Electoral Court (TSE); Responsive Judicial Review; Judicial Strategy; Elections.

INTRODUÇÃO

Tornou-se lugar-comum afirmar que a democracia liberal, em todo o mundo, está sob novas, porém graves, formas de pressão. Essas novas ameaças não vêm de golpes repentinos por aqueles que estão próximos, mas fora do poder estatal; em vez disso, vêm daqueles que já estão no poder, eleitos pelo voto popular, e trabalham para minar os fundamentos do próprio sistema liberal-democrático que permitiu sua ascensão³. Reformas e ferramentas jurídicas são essenciais para esses aspirantes a autocratas – às vezes buscadas por meio de grandes mudanças nas constituições ou na legislação, às vezes por meio da exploração maliciosa de lacunas e ambiguidades nas leis existentes⁴.

Na medida em que o conhecimento sobre novos processos de autocratização ou retrocesso democrático se tornou mais difundido, parte da literatura passou a

³ Dixon, R., & Landau, D. E. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford University Press. Landau, D. (2013). Abusive Constitutionalism. *U.C. Davis L. Rev.*, 47 (189)., Scheppele, K. L. (2018). Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-584.

⁴ Corrales, J. (2015). The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, 26(2), 37–51. de Sa e Silva, F. (2022). Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. *Annual Review of Law and Social Science*, 18(1), 193-209. de Sa e Silva, F. (2022). Autocratic Legalism 2.0: Insights from a Global Collaborative Project. *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ) / World Comparative Law (WCL)*, 55(4). de Sa e Silva, F. (2023). de Sa e Silva, F. (2023). Good bye, liberal-legal democracy! *Law & Social Inquiry*, 48(1), 292–313. <https://doi.org/10.1017/lsi.2022.106> Dixon, R., & Landau, D. E. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*. Oxford University Press.



discutir como os ataques à democracia podem ser *resistidos*⁵. Os tribunais naturalmente passaram a ocupar um espaço importante nesses debates⁶. Muitos no meio acadêmico e na mídia esperam que, embora tribunais talvez não sejam capazes de impedir completamente giros autoritários, eles possam pelo menos retardá-los⁷. No entanto, essas expectativas devem ser tratadas com cautela. Sabe-se há muito que tribunais operam sob restrições institucionais consideráveis⁸ e têm uma quantidade limitada de capital político para gastar no confronto com forças antidemocráticas. Acadêmicos, assim, têm sido chamados a investigar: (i) quais formas de ataques antidemocráticos os tribunais devem resistir, entre as muitas ações que podem ser tomadas por chefes do executivo ou outros atores eleitos que podem ser considerados contrárias à democracia; (ii) quais estratégias os tribunais devem adotar para resistir a tais ataques; e (iii) e quais condições são necessárias para que os tribunais adotem tais estratégias⁹.

O Brasil tem sido frequentemente visto como um caso em que os tribunais foram bem-sucedidos em resistir à autocratização sob o ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022)¹⁰. O país foi levado à beira do autoritarismo, culminando nos ataques de multidões contra as sedes dos três poderes do governo em 8 de janeiro de 2023. Por outro lado – e não sem alguma controvérsia –, tribunais brasileiros tiveram importante papel atuando contra as medidas autocráticas de Bolsonaro. Por exemplo, suspenderam medidas pelas quais Bolsonaro buscava centralizar as respostas à COVID-19 em 2020; iniciaram investigações sobre “milícias digitais”, ligadas à sua coalizão, que disseminavam desinformação e discurso de ódio, inclusive contra tribunais e juízes; tornaram Bolsonaro inelegível devido à violação das leis eleitorais; e atualmente estão investigando-o e vários de seus associados, incluindo oficiais militares, por crimes contra a democracia¹¹. Num momento em que outras instituições de responsabilização – do Congresso ao Ministério Público – falhavam no cumprimento da sua função, esta atitude “militante”¹² dos tribunais destacou-se como um bastião contra a autocratização.

Neste artigo, examinamos o comportamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no período acima, considerando as questões levantadas na literatura. Nossa análise desvenda as estratégias adotadas pelo TSE, tanto dentro quanto fora da

⁵ Ver, e.g., Riedl, R. B., McCoy, J., Roberts, K., & Somer, M. (2024). Pathways of democratic backsliding, resistance, and (partial) recoveries. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 712(1), 8-31. Gamboa, L. (2022). *Resisting backsliding: Opposition strategies against the erosion of democracy*. Cambridge University Press. Octavio Luiz Motta Ferraz, N. L., David Trubek and Oscar Vilhena Vieira (Ed.). (2025). *Legal Resistance to Autocracy: The Global Fight to Save Democracy*. Routledge.

⁶ Ver, e.g., Šipulová, K. (2025). The light and the dark side of judicial resistance. *Law & Policy*, 47(1), e12247. Gamboa, L., García-Holgado, B., & González-Ocantos, E. (2024). Courts against backsliding: lessons from Latin America. *Law & Policy*, 46(4), 358-379. Bogéa, D. (2024). ‘Dialogue’ as strategic judicial resistance? The rise and fall of ‘preemptive dialogue’ by the Brazilian Supreme Court. *European Politics and Society*, 25(3), 574-596.

⁷ Ginsburg, T. (2018). The jurisprudence of anti-erosion. *Drake L. Rev.*, 66, 823. , Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. The University of Chicago Press.

⁸ Rosenberg, G. N. (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* University of Chicago Press.

⁹ Dixon, R. (2023). *Responsive judicial review: democracy and dysfunction in the modern age*. Oxford University Press.

¹⁰ The Economist. (2025, August 28). Brazil offers America a lesson in democratic maturity. The Economist. <https://www.economist.com/leaders/2025/08/28/brazil-offers-america-a-lesson-in-democratic-maturity>

¹¹ Ionova, A. (2025, 2025/09/02). How to Try, and Fail, to Carry Out a Coup. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2025/09/02/world/americas/jair-bolsonaro-brazil-coup-trial.html>

¹² Vieira, O. V. (2024). *Battle of Powers: Brazil: From Democratic Transition to Constitutional Resilience*. FGV Direito SP and Wilson Center.

corde, para proteger um elemento-chave do núcleo democrático mínimo do Brasil: o sistema eleitoral. No cerne das estratégias adotadas dentro da corte esteve a formulação de soluções procedimentais para lidar com ataques infundados às urnas eletrônicas no mundo digital, por meio dos quais o tribunal conseguiu coibir amplamente a desinformação eleitoral na esfera pública brasileira. As estratégias fora da corte envolveram ações para formar coalizões externas de suporte aos fundamentos do modelo de governança eleitoral, em particular o sistema eletrônico de votação em vigor desde 1995. Também destacamos as pré-condições que possibilitaram tais estratégias. Ao fazê-lo, destacamos o desenho institucional singular do tribunal e sua capacidade de produzir tempestivamente um repertório jurídico com o qual poderia legitimamente enquadrar os ataques à democracia brasileira como ilegais.

Argumentamos que o Poder Executivo adotou medidas que tinham como propósito atingir o “núcleo democrático mínimo” – tendo como alvo o monopólio do poder político e a eliminação de contrapesos institucionais. Esses ataques geraram respostas assertivas do Judiciário dentro e fora das cortes. Reforçamos a relevância de escolhas cruciais de ministros tanto na gestão de processos judiciais eleitorais como em atuação extrajudicial para frear impulsos antidemocráticos para além da visão prototípica do papel de tribunais como instituições desenhadas para resolução de conflitos a partir de uma postura neutra e passiva¹³. Concluímos destacando como a atuação de tribunais responsivos em contextos de democracias sob pressão pode envolver estratégias dentro e fora das cortes e pode ocorrer para além do controle de constitucionalidade.

O artigo está dividido em quatro seções subsequentes. Primeiramente, situamos brevemente nosso estudo na literatura – com ênfase na contribuição seminal de “Democracia e Desconfiança”¹⁴, de John Hart Ely, recentemente expandida por Rosalind Dixon em “Revisão Judicial Responsiva”¹⁵ (RJR). Em seguida, tratamos: (i) as pré-condições institucionais que posicionam o TSE no topo do modelo judicial de governança eleitoral; (ii) os ataques ao sistema eleitoral brasileiro perpetrados de 2019 a 2022 pela coalizão política de Bolsonaro; e (iii) casos exemplares de respostas do TSE, dentro e fora da corte. Concluímos com uma reflexão sobre o que o caso brasileiro acrescenta à literatura.

2. DE ELY A DIXON: TRIBUNAIS PODEM PROTEGER A DEMOCRACIA?

A teoria de John Hart Ely ganhou destaque na literatura que justificava o controle judicial de constitucionalidade a partir de um tipo de atuação que se pretendia mais ciosa do espaço institucional reservado ao Judiciário¹⁶. Uma figura de linguagem influente de Ely para ilustrar o tipo de papel que o controle de constitucionalidade deveria realizar para superar bloqueios à democracia contrapõe a função antitruste à função regulatória, retomando o papel mais limitado de correção de falhas de mercado da primeira para temperar uma atuação mais interventiva que marca a segunda¹⁷. Assim, o controle de constitucionalidade seria legítimo enquanto mecanismo de reforço da representação. Mais recentemente, a célebre obra de Ely ganhou novo impulso a partir de um esforço do campo de estudos constitucionais comparados¹⁸, que resgatou o ponto central

¹³ Ver Shapiro, M. (1986). *Courts: a comparative and political analysis*. University of Chicago Press.

¹⁴ Ely, J. H. (1981). *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Harvard University Press.

¹⁵ Dixon, R. (2023). *Responsive judicial review: democracy and dysfunction in the modern age*. Oxford University Press.

¹⁶ Ely, J. H. (1981). *Ibidem*.

¹⁷ Ver também Ely, J. H. (1977). Toward a representation-reinforcing mode of judicial review. *Md. L. Rev.*, 37, p. 486.

¹⁸ Dixon, R. (2025). Courts and comparative representation-reinforcing theory. *Global Constitutionalism*, 1-13. Ver também simpósio na *International Journal of Constitutional Law*

que trata do papel do controle de constitucionalidade como uma ferramenta de traço essencialmente democrático. Em um contexto global de declínio democrático¹⁹, essas reflexões contemporâneas oferecem uma lente de análise para pensarmos o papel de cortes centradas em disfunções democráticas.

Seguindo essa linha de investigação, mas com um olhar mais expandido do ponto de vista teórico e geográfico, a obra *Responsive Judicial Review*²⁰, de Rosalind Dixon, desenvolve critérios normativos, a partir de uma perspectiva comparada, para tratar do papel de tribunais na proteção e fortalecimento da democracia. O aspecto central da obra que serve de marcador teórico deste artigo é a fixação de critérios para a intervenção judicial apta a preservar regimes democráticos em situações de disfunção, levando-se em conta, de um lado, a necessidade de se admitir formas menos ortodoxas de atuação de tribunais em favor da democracia, sem, de outro lado, desconsiderar os riscos de excessos judiciais.

A revisão judicial responsiva configura um tipo de resposta de tribunais a riscos efetivos à democracia, pragmaticamente definida de forma mais ampla que concepções minimalistas, porém buscando preservar algum nível de consenso na comunidade epistêmica (*overlapping consensus*). Com efeito, ataques à democracia que justificam intervenções judiciais são aqueles que atingem o “núcleo mínimo democrático”²¹, o qual forma as condições institucionais e normativas essenciais para o funcionamento de uma democracia constitucional. Dessa forma, a disfunção democrática pode ocorrer como consequência de três tipos de risco: (i) monopólios do jogo político, quando um grupo ou partido domina o processo político e exclui vozes dissidentes; (ii) pontos cegos democráticos, quando o sistema político falha em representar minorias ou grupos vulneráveis; e (iii) encargos de inércia, quando o sistema político falha em atualizar normas ou políticas diante de mudanças sociais relevantes, seja por uma ausência de priorização de certos direitos da agenda legislativa ou por uma atuação ativa para mantê-los de fora da deliberação majoritária.

A obra é particularmente importante ao propor que cortes constitucionais devem ser responsivas, ou seja, atentas às falhas democráticas, mas também conscientes de seus limites institucionais e abertas ao papel democrático dos demais poderes. Nesse sentido, estabelece as bases necessárias para se leve em consideração cada contexto específico, asseverando que respostas judiciais devem ser guiadas por critérios de proporcionalidade e calibradas contextualmente. Há um tipo de gradação na intensidade da resposta judicial a partir da gravidade dos bloqueios antidemocráticos enfrentados, situando respostas de tipo mais forte em ataques que oferecem o risco de monopólio, enquanto respostas judiciais a pontos cego devem evitar a imposição de soluções definitivas e incentivar outros poderes a agir, e o preenchimento de espaços de inércia deve ser moderado, incentivando deliberações futuras, seja por outros poderes ou na sociedade como um todo.

Ou seja, o tipo de resposta judicial deve ser sensível ao ambiente em que opera, calibrando suas respostas ao tipo de falha identificado no funcionamento democrático e garantindo algum tipo de flexibilidade para que tribunais respeitem o tipo de papel institucional que lhes cabe em cada contexto. Resgata-se, assim, a essência da ideia de reforço da representação presente desde a obra Ely, agregando-se um amplo conjunto de experiências comparadas. Pretendemos não apenas

introduzido por Dixon, R., & Hailbronner, M. (2021). Ely in the world: The global legacy of Democracy and Distrust forty years on. *International Journal of Constitutional Law*, 19(2), 427-438.

¹⁹ Ver, e.g., Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of democracy*, 27(1), 5-19. Keck, T. M. (2023). Erosion, backsliding, or abuse: Three metaphors for democratic decline. *Law & Social Inquiry*, 48(1), 314-339.

²⁰ Dixon, R. (2023). *Ibidem*.

²¹ Ideia introduzida em Dixon, R., & Landau, D. (2016). Competitive democracy and the constitutional minimum core. In Tom Ginsburg & Aziz Z. Huq (Eds.), *Assessing Constitutional Performance* (pp. 268–292). Cambridge University Press.

aplicar esse marco teórico para compreender o papel do TSE no ciclo de 2019 a 2022 em resposta a ataques antidemocráticos ao sistema eleitoral, mas também ampliar o alcance da ideia de responsividade para explorar espaços que vão além do controle de constitucionalidade, alcançando o papel de tribunais dentro e fora das cortes na governança eleitoral.

3. O TSE E A PROTEÇÃO DO NÚCLEO MÍNIMO DEMOCRÁTICO

3.1. PRECONDIÇÕES (I): O MODELO JUDICIALIZADO DE GOVERNANÇA ELEITORAL

Nesta seção, tratamos como precondição de uma atuação responsiva do TSE o desenho institucional do modelo brasileiro de governança eleitoral. A partir de uma perspectiva comparada, o modelo brasileiro de governança eleitoral assume contornos peculiares ao concentrar no Judiciário funções centrais em dois níveis: (i) *centralização* e (ii) *verticalização*. Há concentração da governança de eleições nacionais no TSE, que acumula um rol de funções que vai muito além do papel tradicional de tribunais na adjudicação de conflitos. Argumentamos que esse desenho estabelece precondições tanto para a forma como o Tribunal se tornou alvo de ataques da coalizão governista ao sistema de votação no ciclo de 2019 a 2022, quanto para moldar os tipos de resposta que caracterizamos como atuação responsiva da corte, seja na tomada de decisão judicial ou em estratégias fora das cortes.

A centralização do modelo judicial de governança eleitoral refere-se à opção de desenho institucional que aloca no Poder Judiciário as três funções nucleares da governança eleitoral²²: (i) a formulação de regras eleitorais (*rule making*); (ii) a resolução de disputas eleitorais (*rule adjudication*); e (iii) a administração das eleições e aplicação das regras eleitorais (*rule application*). Por isso, Marchetti atribui ao modelo brasileiro “uma combinação de elementos ímpar entre os países latino-americanos”²³. Enquanto a literatura comparada vem destacando a ascensão de órgãos independentes (*electoral management bodies*) como uma tendência de desenho institucional que separa a função de gestão do Executivo e estabelece uma instituição autônoma²⁴, por aqui essa escolha por independência redundou na centralização das funções de governança em tribunais judiciais.

Aqui, deve-se tomar em conta a dependência de trajetória e a relevância da criação da Justiça Eleitoral no Brasil em 1932, que funcionou como “divisor de águas na história política brasileira”²⁵, dado seu papel pacificador de disputas entre oligarquias locais marcadas por relações de caráter patrimonialista e fraude eleitoral²⁶. Essa consolidação histórica serviu ao propósito de estabelecer um modelo independente de governança de eleições que precede em muito os debates

²² Cf. Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5–27.

²³ Marchetti, V. (2008). Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, 51, p. 880.

²⁴ Ver, e.g., Garnett, H. A. (2022). Who runs elections? A cross-national analysis of electoral management throughout the electoral cycle. *Commonwealth & Comparative Politics*, 60(2), 146-168. Pal, M. (2016). Electoral management bodies as a fourth branch of government. *Rev. Const. Stud.*, 21, 85. Langford, M., Schiel, R., & Wilson, B. M. (2021). The rise of electoral management bodies: Diffusion and effects. *Asian Journal of Comparative Law*, 16(S1), S60-S84.

²⁵ Sadek, M. T. (2017). Justiça eleitoral no processo de redemocratização no Brasil. *Estudos eleitorais*, 12(3), p. 2

²⁶ Para um estudo histórico que resgata os primeiros passos da criação da Justiça Eleitoral, ver Ricci, P. (2024). Terra Incógnita: Mapeando a Atuação da Justiça Eleitoral. Primeiros Passos (1932-1933). *Dados*, 68(2), e20230028. Entre outros aspectos, Ricci pontua como a fraude não foi totalmente eliminada com a inovação institucional, além de enumerar antecedentes históricos que criaram um processo incremental de transferência de funções de gestão das eleições de agentes políticos a tribunais, antes mesmo da mudança que repercutiu no monopólio da governança na nova Justiça Eleitoral.

contemporâneos centrados na ideia de um quarto poder (*fourth Branch*)²⁷. Ou seja, a *centralização* na Justiça Eleitoral está associada a uma autonomização da gestão das eleições em relação às disputas da arena política majoritária.

A *verticalização*, por sua vez, refere-se ao desenho que destacou tribunais especializados para o exercício das três funções centrais da governança eleitoral. Essa estrutura de natureza vertical alocou ao TSE os papéis de mais alta corte eleitoral, atuando como regulador nacional das eleições, julgador de conflitos eleitorais de caráter recursal ou nacional e gestor do sistema eletrônico de votação, para não dizer dos processos eleitorais em geral²⁸. Ou seja, não apenas se centraliza em tribunais a governança das eleições, mas também se estabelece uma estrutura do sistema de justiça que posiciona em seu topo o TSE e, em um sentido importante, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

A verticalização desse sistema especializado da Justiça Eleitoral é aprofundada pelo método institucional de composição do TSE, que reserva três vagas a ministros do STF, incluindo a presidência e a vice-presidência, dois ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois membros oriundos da classe jurídica em escolha do Poder Executivo a partir de lista tríplice formulada pelo STF. A literatura que se debruça sobre essa proximidade estrutural entre o TSE ao STF reforça o caráter verticalizado do modelo, de modo que “a força do STF sobre o TSE o coloca como um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral”²⁹. Em que pese a possibilidade de reversão de julgados³⁰ e normas³¹ do TSE pelo Supremo, seja em sua competência recursal ou em sua competência originária de controle abstrato de constitucionalidade, a configuração institucional do primeiro cria uma tendência de alinhamento entre TSE e STF e reforça o poder vertical deste último na definição jurídica de matérias eleitorais.

De forma relevante, argumentamos que esse desenho institucional judicializado do modelo de governança eleitoral no Brasil é consequente para o papel de juízes e tribunais em contextos de ataques antidemocráticos. No entanto, a estrutura do modelo apenas estabelece pré-condições, gerando oportunidades e definindo o conjunto de ferramentas judiciais e extrajudiciais disponíveis para que juízes eleitorais de cúpula atuem em face de coalizões governistas antidemocráticas. O comportamento que pode ser efetivamente qualificado como “responsivo” depende de escolhas concretas que tais juízes fazem em situações de pressão.

Assim, nossa análise considera *insights* da “Revisão Judicial Responsiva”³² para examinar as ações do TSE e de seus ministros, dentro e fora do tribunal, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) para conter ataques ao sistema eleitoral e garantir a realização das eleições presidenciais de 2022 e a efetivação do resultado do voto popular. Adotamos esse foco na agência judicial para uma análise de inovações na gestão de casos envolvendo ataques infundados às urnas eletrônicas

²⁷ Tushnet, M. (2021). *The new fourth branch: Institutions for protecting constitutional democracy*. Cambridge University Press.

²⁸ É bom lembrar que processos eleitorais no Brasil ocorrem a cada dois anos, na medida em que as eleições para presidente, governadores, congresso nacional e assembleias legislativas estaduais se alternam com as de prefeitos e vereadores. Ou seja, a cada dois anos, mais de 155 milhões de brasileiros exercem o direito ao voto, em processos coordenados nacionalmente pelo TSE.

²⁹ Marchetti, V. (2008). *Ibidem*, p. 890.

³⁰ Em um exemplo de freio do Supremo ao TSE em sua competência recursal, o STF fixou tema em repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 637485 para definir que decisões modificando jurisprudência no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento “não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior”.

³¹ Como exemplo, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4947, 5020, 5028, 5130, 4963, 4965, o STF julgou inconstitucional a Resolução TSE 23.389/2013, que definiu o tamanho de bancadas para as eleições de 2014.

³² Dixon, R. (2023). *Ibidem*.

e ao processo eleitoral, assim como de escolhas cruciais que juízes eleitorais fizeram fora do tribunal para proteger o sistema eleitoral e o Judiciário de ataques da coalizão de Jair Bolsonaro.

3.2. PRECONDIÇÕES (II): A CONSTRUÇÃO DE PRECEDENTE SOBRE A ILICITUDE DE ATAQUES INFUNDADOS ÀS URNAS ELETRÔNICAS E AO PROCESSO ELEITORAL.

A atuação do TSE nas eleições de 2022, que neste artigo caracterizamos como responsiva, não pode ser entendida sem que se volte alguns anos no tempo e se considere a experiência do Tribunal nas eleições de 2018. Embora vencido por Bolsonaro com boa vantagem de votos, aquele pleito foi marcado por contestações, instabilidades e novas e controvertidas práticas políticas. Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi condenado por corrupção no âmbito da *Operação Lava Jato* e, apesar de tentativas, num dado momento respaldadas até mesmo por “cautelar” do Comitê de Direitos Humanos da ONU, teve seu registro de candidatura à presidência negado pelo TSE. Como resultado, Lula foi substituído por Fernando Haddad a menos de um mês das eleições. Por seu turno, Jair Bolsonaro, então candidato pelo Partido Social Liberal (PSL), foi vítima de uma facada durante um evento de campanha, ficando hospitalizado e sem participação em debates eleitorais.

Enquanto isso, a internet se consolidava como uma arena paralela, ocupada tanto pelas candidaturas quanto por seus respectivos eleitores e apoiadores. Redes sociais efetivamente desbancaram os meios nos quais propostas políticas eram tradicionalmente enunciadas e discutidas na esfera pública, como o horário eleitoral gratuito e debates promovidos por redes de televisão. Isso trouxe novos desafios para a Justiça Eleitoral nas três funções de governança que destacamos acima. Novos conflitos eclodiram, para cuja resolução a Justiça Eleitoral não estava necessariamente aparelhada – em especial aqueles relacionados à disseminação de conteúdos falsos por meio virtual³³. Ao final daquele ciclo eleitoral, a sensação era de que o Tribunal havia sido verdadeiramente atropelado por novas tecnologias e dinâmicas de comunicação. Em outubro de 2021, julgando ações contra a chapa Bolsonaro/Mourão por disparos em massa de mensagens via WhatsApp, financiado por terceiros, o Ministro Alexandre de Moraes disse, em tom nostálgico, que:

A Justiça Eleitoral, assim como toda a Justiça, pode ser cega, mas ela não é tola. Não podemos criar de forma alguma um precedente avestruz, ‘ah, não ocorreu nada’. Todo mundo sabe o que ocorreu, todo mundo sabe o mecanismo utilizado nas eleições e depois das eleições.³⁴

Naquela mesma sessão, porém, o Tribunal foi confrontado com outro caso, no qual parece ter encontrado uma oportunidade de se reposicionar frente aos desafios postos pela desinformação eleitoral. Os fatos nesses autos guardavam algum ineditismo. Em 7 de outubro de 2018, dia do primeiro turno das eleições – e ainda durante a votação –, o então Deputado Federal Francischini, candidato a uma vaga na Assembleia Estadual do Paraná, realizara *live* alegando supostas fraudes em urnas eletrônicas naquele estado. Na *live*, Franceschini disse que duas urnas não aceitavam votos em Bolsonaro – que ao apertar o número correspondente a esse candidato, o voto era computado como “nulo”. Também afirmou que urnas haviam sido apreendidas e que ele teria acesso a documentos da Justiça Eleitoral que comprovavam a fraude. Disse inclusive que as urnas eletrônicas utilizadas naquele pleito haviam sido fabricadas “na Venezuela” e que o TSE “não teria acesso” à

³³ Mello, P. C. (2020). *A máquina do ódio: Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital*. Companhia das Letras.

³⁴ Brígido, C. (2021, October 28). Alexandre de Moraes anuncia prisão de quem fizer disparos em massa em 2022. UOL. <https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina-brigido/2021/10/28/alexandre-de-moraes-anuncia-prisao-de-quem-fizer-disparos-em-massa-em-2022.htm>

tecnologia envolvida. Nenhuma dessas alegações, por óbvio, eram verdadeiras. A *live* teve audiência de mais de 70 mil pessoas, além de ter tido centenas de milhares de comentários e compartilhamentos.

O Ministério Público Eleitoral propôs ação pedindo a cassação do mandato para o qual Franceschini foi eleito, alegando que sua conduta corresponderia a uma forma de “abuso de poder” e “uso indevido de veículos ou meios de comunicação”, vedados pela legislação eleitoral (art. 22 da Lei Complementar 64/1990). A ação foi inicialmente rejeitada por maioria do Tribunal Regional Eleitoral do estado, em 21 de outubro do ano subseqüente, sob o entendimento jurídico de que redes sociais não se enquadrariam no conceito de meios de comunicação e em suposta ausência de evidências de benefícios ao candidato.

O caso então chegou ao TSE, por via recursal³⁵. No centro do debate jurídico proporcionado por esse recurso, estavam questões como:

- A internet pode ser compreendida como “meio de comunicação” nos termos da legislação eleitoral?
- Discurso mentiroso a respeito das urnas é protegido por “liberdade de expressão” e “imunidade parlamentar”?
- Candidato que veicula esse tipo de discurso auferir algum benefício – o que é exigido para a caracterização de ilícitos eleitorais e a consequente cassação do mandato?³⁶

O TSE reverteu a decisão do tribunal regional, por uma maioria de 6 votos a 1, ficando vencido o Ministro Carlos Horbach. No voto-condutor, o ministro-relator Luís Felipe Salomão considerou que a legislação eleitoral traz um “conceito aberto” de meios de comunicação no qual cabe a internet; e que ataques infundados às urnas, pelo prejuízo que trazem ao processo eleitoral como um todo – um prejuízo a toda a sociedade – não estão protegidos pela “liberdade de expressão” e nem mesmo, no caso concreto, por “imunidade parlamentar” (entendeu o Ministro que o discurso foi proferido fora de qualquer contexto relacionado ao exercício do mandato). Afirmou ainda que a veiculação desses discursos visa a autopromoção na internet, por isso traz o “benefício” exigido pela lei.

Em seu voto, o ministro Roberto Barroso jogou luzes diferentes sobre o debate acerca da liberdade de expressão, reforçando que “palavras têm sentido e poder. As pessoas têm liberdade de expressão, mas elas precisam ter responsabilidade pelo que falam”. Nesse sentido, conectou a fala do parlamentar cassado a um movimento global de contestação infundada de processos eleitorais, reforçando o valor do caso como um precedente que poderia (como efetivamente foi) ser mobilizado para a proteção jurídica do sistema eleitoral brasileiro. Barroso registrou que a fala de Franceschini seria “precedente muito grave que pode comprometer todo o processo eleitoral se acusar, de forma inverídica, a ocorrência de fraude e se acusar a Justiça Eleitoral de estar mancomunada com isso”. Outro ministro do Supremo com assento no TSE, Edson Fachin também destacou a importância do julgado para nortear o papel do TSE dali em diante, pontuando que “Aqui está em questão, mais que o futuro de um mandato, o próprio futuro das eleições e da democracia”. Resta evidente, assim, que o julgamento marcava não apenas a perda de mandato do deputado estadual, mas também assentava as bases do controle judicial de desinformação contra o modelo de votação eletrônica em

³⁵ Tribunal Superior Eleitoral. (2021, outubro 28). *Acórdão no Recurso Ordinário Eleitoral n.º 0603975-98.2018.6.16.0000 (Curitiba – Paraná)*. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1786039>. As transcrições a seguir são retiradas do Acórdão do TSE nos autos do processo.

³⁶ Ferreira, E. M. (2023). Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o Deputado Fernando Franceschini no poder. *REI-Revista Estudos Institucionais*, 9(3), 854-876.

um contexto de crescentes acusações infundadas de fraude. A cassação do mandato de Franceschini foi confirmada pelo STF³⁷.

Vale registrar que esse tipo de exercício interpretativo por parte de tribunais superiores não é imune a críticas. Estudiosos de ações em matéria eleitoral já registravam há muito que, tanto por parte do TSE como do STF, haveria “vontade de fazer lei por meio de interpretações criativas e arrojadas dos textos legais – principalmente da Constituição Federal”³⁸. Mais de duas décadas antes do ciclo eleitoral em análise, Maria Tereza Sadek articulava esse avanço criativo da Justiça Eleitoral como resultado de lacunas legislativas³⁹. De nossa parte, compreendemos que essa suposta criatividade da Justiça Eleitoral decorre de seu desenho institucional, que concentra numa única organização poderes de formulação, adjudicação e implementação da lei eleitoral, a partir das quais, a cada dois anos, o Tribunal adapta a legislação geral e abstrata aos desafios concretos colocados pela necessidade de organizar e gerir pleitos. Fato é que a decisão do TSE marcou um ponto de virada em que a corte solidificou as bases interpretativas da proteção jurídica do sistema eleitoral, inclusive de modo a estabelecer limites à liberdade de expressão e a imunidade parlamentar – entendimentos, repita-se, confirmados pelo STF. Revisitando o caso como uma das decisões mais importantes da corte em sua gestão, o então Presidente Roberto Barroso declarou que “acusar inverazmente a ocorrência de fraude nas urnas eletrônicas é prática grave e inaceitável por todos os títulos”⁴⁰. Cuidou-se de recado cujo alvo prioritário não era apenas Francischini, mas o conjunto de políticos que ascendiam ao poder com discursos que buscam minar a legitimidade das instituições responsáveis pela governança eleitoral.

3.3. ATAQUES

A coalizão governista liderada por Jair Bolsonaro foi marcada por anseios autoritários e ações concretas em diferentes frentes para fragilizar as bases do pacto democrático que subjaz a Constituição de 1988. Aqui, tão somente sobrevoamos uma parcela desses ataques que atingem centralmente o que Dixon e Landau conceituam como “núcleo mínimo democrático”⁴¹ e que receberam respostas do TSE dentro e fora das cortes em um sentido que se aproxima daquilo que Dixon concebe como responsividade⁴². Esses ataques ao sistema de eleitoral e aos mecanismos de votação eletrônica sem qualquer respaldo em evidências caracterizam tentativas de se atingir monopólio do poder político e a eliminação de contrapesos institucionais. Como destacamos acima, esses ataques também foram objeto de múltiplas investigações criminais conduzidas pelo STF, as quais culminaram com denúncias e julgamentos que, quando da publicação deste artigo, podem até já terem sido concluídos. No entanto, nossa análise neste artigo está cingida ao TSE e às medidas adotadas por esta Corte no período eleitoral.

Desde as eleições presidenciais de 2018, Jair Bolsonaro vocalizou teses infundadas de fraude eleitoral. Esses ataques persistiram durante todo o mandato e se asseveraram no momento pré-eleitoral e, em especial, após sua derrota na corrida presidencial de 2022, redundando em uma tentativa frustrada de anulação

³⁷ Supremo Tribunal Federal. (2022, June 24). 2ª Turma restabelece cassação do mandato do deputado estadual Fernando Francischini (PSL-PR). Supremo Tribunal Federal. https://portal.stf.jus.br/internacional/content.asp?id=488643&ori=1&idioma=pt_br

³⁸ Marchetti, V. (2015). Reforma política e a Justiça Eleitoral. *Revista Parlamento e Sociedade*, 3(4), p. 55

³⁹ Sadek, M. T. A. (1995). *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil* (No. 4). Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos.

⁴⁰ Tribunal Superior Eleitoral (2022). Discurso de Encerramento da Gestão do Ministro Luís Roberto Barroso no Tribunal Superior Eleitoral. 17 fev., 2022, p. 11. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/discurso-de-encerramento-presidente-barroso-17-02-2022/@@display-file/file/TSE-Discurso-de-encerramento-presidente-17.02.22.pdf>

⁴¹ Dixon, R., & Landau, D. (2016). *Ibidem*.

⁴² Dixon, R. (2023). *Ibidem*.



dos resultados eleitorais e perpetuação no poder. Em que pese a impossibilidade de um relato factual exaustivo, vale destacar uma linha temporal progressiva de intensidade em três etapas dos ataques de Bolsonaro e sua coalizão ao núcleo do modelo brasileiro de governança eleitoral (i) no momento pré-eleitoral; (ii) na parte inicial de seu mandato; e (iii) entre a parte final de seu mandato e após sua saída do poder.

Primeiro, mesmo antes de sua primeira campanha presidencial, Jair Bolsonaro falava reiteradamente em fraude eleitoral e questionava o sistema eletrônico⁴³. Ainda em junho de 2018, criticava decisão do STF para anular dispositivo legal pelo voto impresso decorrente de ação direta proposta pela Procuradoria-Geral da República em face de dispositivo de sua autoria aprovado na minirreforma eleitoral de 2015, pontuando que “vamos continuar sob a suspeição da fraude”⁴⁴. Voltou a alegar risco de fraude logo após atentado contra sua vida no curso da campanha de 2018⁴⁵ e, mais tarde, elevou o tom ao afirmar que não aceitaria derrota nas urnas porque presumiria que seria produto de fraude. Na ocasião, ainda evitava criticar ministros, alegando desconfiar de “profissionais do TSE”⁴⁶. O impulsionamento da desconfiança sobre o voto eletrônico se deu primordialmente em redes sociais, como demonstraram dados dando conta de alto fluxo de compartilhamentos sobre a questão⁴⁷.

Segundo, na parte inicial de seu mandato, Bolsonaro e membros de sua coalizão voltaram a associar o voto eletrônico à fraude, mesmo sem qualquer evidência e diante de resultado eleitoral favorável. Ainda em dezembro, antes de tomar posse, Bolsonaro antecipara que adotaria medidas para mudança do modelo⁴⁸ e, em 2019, uma das principais lideranças bolsonaristas no Congresso, a deputada Bia Kicis, apresentou Proposta de Emenda à Constituição nº 135, de 2019, para eliminar o modelo de votação eletrônica em favor do voto impresso. Em 2020, no contexto das eleições municipais, Bolsonaro passou a alegar que teria “provas” de fraude em sua eleição, impulsionando a desinformação de que teria vencido no primeiro turno, dizendo ter sido prejudicado por servidores do TSE que se reuniram em uma “sala secreta”⁴⁹. A persistência da tese, mesmo após sua vitória, antecipava uma escalada de ataques no período da corrida pela reeleição.

⁴³ Para antecedentes históricos da atuação parlamentar de Bolsonaro na aprovação de medida legislativa pelo voto impresso ainda em 2015, ver Alessi, G. (2018). Voto impresso, o retorno ao passado que opõe Bolsonaro e a Procuradoria Geral. *El País*. 8 fev. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/07/politica/1518009776_100288.html

⁴⁴ Bolsonaro diz que as eleições deste ano estão 'sob suspeição'. (2018). *Folha de S. Paulo*, 31 jul. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bolsonaro-diz-eleicoes-estarao-de-qualquer-maneira-sob-suspeicao.shtml>

⁴⁵ Em transmissão do hospital, Bolsonaro chora e diz que PT quer fraudar eleição. (2018). *Folha de S. Paulo*, 16 set. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/em-transmissao-do-hospital-bolsonaro-chora-e-diz-que-pt-quer-fraudar-eleicao.shtml>

⁴⁶ Siqueira, A. (2018). Em entrevista, Bolsonaro reafirma que não aceitará derrota nas urnas. *Veja*, 28 set. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/em-entrevista-bolsonaro-reafirma-que-nao-aceitaria-derrota-nas-urnas/>

⁴⁷ Betim, F. (2018). Uma eletrônica, um debate sobre segurança usado por Bolsonaro como ameaça. *El País*, 22 set. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/17/politica/1537215816_674175.html. Ver também Dourado, T., Almeida, S., & Piaia, V. (2024). Fraude nas urnas e contestação eleitoral no Brasil: análise multiplataforma de atores políticos, viés conspiratório e moderação de conteúdo. *Opinião Pública*, 30, e3017.

⁴⁸ Ribeiro, A., & Menezes, L.F. (2022). Como a desinformação sobre urnas abasteceu a artilharia de Bolsonaro contra o sistema eleitoral. *Aos Fatos*, 6 jun. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/desinformacao-urnas-abasteceu-artilharia-bolsonaro-contra-sistema-eleitoral/>

⁴⁹ Ribeiro, A., & Menezes, L.F. (2022). *Ibidem*.

Terceiro, na parte derradeira de seu mandato e após sua derrota eleitoral, Bolsonaro subiu o tom das críticas, assumindo tons marcadamente autoritários, e, de forma mais direta, tendo como alvo ministros do TSE. Em um desses momentos, o presidente convocou dezenas de embaixadores para repetir teses infundadas de fraude e desacreditar o sistema eleitoral junto à comunidade internacional⁵⁰. Essa medida, em particular, daria sustentação à ação de investigação judicial eleitoral iniciada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e que redundaria em julgamento histórico do TSE pela ilegitimidade de Bolsonaro⁵¹. As sucessivas críticas se acentuaram após a derrota parlamentar na votação da mencionada PEC do voto impresso, com ataques recorrentes ao TSE e seus ministros⁵² e prosseguiram para muito além de sua derrota eleitoral. As acusações foram desde a responsabilização pela derrota governista na PEC⁵³ até mesmo a insinuações de que a história “poderia se repetir”, fazendo alusões ao golpe militar de 1964⁵⁴. A ausência de quaisquer evidências tornava evidente que tais ataques tinham “objetivo de levantar suspeitas e deslegitimar o sistema para questioná-lo, caso o resultado não lhe seja favorável”⁵⁵. De fato, as investigações e procedimentos criminais contra Bolsonaro e membros de sua coalizão sugerem que o ex-presidente pretendia criar caos social para justificar medidas heterodoxas, incluindo a tomada de poder por militares a partir de uma leitura imprópria do art. 142 da Constituição Federal.

Ainda que a alegação de fraude sem apoio em evidências se assemelhe a outros regimes com pretensões de autocratização ao redor do mundo⁵⁶, há pelo menos duas características peculiares ao contexto brasileiro. Primeiro, se em outras jurisdições os ataques destinaram-se a votos por correio ou a mecanismos de contagem de votos⁵⁷, por aqui o alvo foi o mecanismo eletrônico de votação e

⁵⁰ Feitoza, C., Holanda, M., & Teixeira, M. (2022). Bolsonaro repete mentiras sobre urnas e faz novas ameaças golpistas em fala a embaixadores. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/07/bolsonaro-repete-teorias-da-conspiracao-e-ataca-urnas-stf-e-tse-a-embaixadores.shtml>

⁵¹ Nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral 0600814-85.2022.6.00.0000, por maioria de votos (5 a 2), o TSE declarou a inelegibilidade do ex-presidente por oito anos, contados a partir das Eleições 2022.

⁵² Ver, e.g., Truffi, R. (2022). Bolsonaro ataca Barroso, Moraes, Fachin, Rosa Weber e diz que não vai “bater em retirada” do TSE. *Valor Econômico*, 18 jun. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/06/18/bolsonaro-ataca-barroso-moraes-fachin-rosa-weber-e-diz-que-no-vai-bater-em-retirada-do-tse.ghtml>.

⁵³ Bolsonaro acusa Barroso de 'retaliação' após rejeição do voto impresso. (2021). *Estado de Minas*, 11 ago. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/08/11/interna_politica,1294770/bolsonaro-acusa-barroso-de-retaliacao-apos-rejeicao-do-voto-impresso.shtml

⁵⁴ Dantas, D.; & Gullino, D. (2023). Judiciário alertou Bolsonaro ao menos 31 vezes sobre punição por ataques ao sistema eleitoral. *O Globo*, 25 jun. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/06/judiciario-alertou-bolsonaro-ao-menos-31-vezes-sobre-punicao-por-ataques-ao-sistema-eleitoral.ghtml>

⁵⁵ Rennó, L. (2022). Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, 36(106), p. 160.

⁵⁶ O próprio Ministro Luís Roberto Barroso, em discurso de final de sua gestão como Presidente do TSE, asseverou que “Parte da estratégia mundial de ataque à democracia é procurar minar a credibilidade do processo eleitoral, abrindo caminho para a quebra da institucionalidade”. Tribunal Superior Eleitoral (2022). Discurso de Encerramento da Gestão do Ministro Luís Roberto Barroso no Tribunal Superior Eleitoral. 17 fev., 2022, p. 11. Ver, e.g., Araújo, E. B. E., & Kreuz, L. R. C. (2023). A nova onda do imperador: negação do resultado das urnas e a fragilização da democracia eleitoral. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 23(94), p. 205.

⁵⁷ Ver Pennycook, G., & Rand, D. G. (2021). Research note: Examining false beliefs about voter fraud in the wake of the 2020 Presidential Election. Berlinski, N., Doyle, M., Guess, A. M., Levy, G., Lyons, B., Montgomery, J. M., Nyhan, B., Reifler, J. (2023). The Effects of Unsubstantiated Claims of Voter Fraud on Confidence in Elections. *Journal of Experimental Political Science*, 10(1), 34–49.



apuração, em vigor desde 1996⁵⁸. Segundo, dado o desenho judicializado de governança eleitoral, o ataque a essa dimensão do modelo, relacionada à gestão e controle do sistema de votação, repercute necessariamente em um ataque ao papel desempenhado pelo Judiciário e, mais especificamente, pelo TSE. Esses dois aspectos moldaram os casos de respostas judiciais que destacamos a seguir.

3.4. RESPOSTAS

Esta seção dedica-se a duas dimensões da atuação do TSE em resposta aos ataques da coalizão governista ao sistema eleitoral no ciclo de 2019 a 2022. Se, de um lado, reconhecemos que nosso relato não é exaustivo⁵⁹, deixando de fora casos relevantes envolvendo o sistema de votação eletrônica⁶⁰, incluindo o papel mais recente das cortes na responsabilização eleitoral e criminal de membros da coalizão governista de Jair Bolsonaro, de outro, selecionamos casos que foram fundacionais em mudanças estratégicas de abordagem do TSE e que compreendem a atuação da corte eleitoral tanto no processo de decisão judicial como em sua atuação fora das cortes. Em particular, os casos selecionados desvelam como ataques ao “núcleo mínimo da democracia” devem ser objeto de uma atuação responsiva que vai além do tradicional papel judicial de adjudicação de litígios.

3.4.1. ESTRATÉGIAS JUDICIAIS

Como destacamos no item 3.2, por ocasião das eleições de 2022 o TSE já dispunha de precedente, validado pelo STF, considerando ataques infundados às urnas eletrônicas promovidos por meio virtual (ex., redes sociais) como “uso indevido dos meios de comunicação” e, a depender de quem os promove, como “abuso de poder”. De uma forma ou de outra, estava reconhecida a ilicitude desse tipo de discurso no contexto eleitoral e, portanto, sua desproteção à luz da liberdade de expressão ou mesmo da imunidade parlamentar.

No auge das eleições – quando os ataques às urnas também escalaram –, o Tribunal foi um pouco além. Em 20 de outubro de 2022, aprovou a Resolução n. 23.174, proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes – que agora presidia o Tribunal – estabelecendo novo procedimento para lidar com casos de “desinformação atentatória à integridade do processo eleitoral”. Repetindo, na prática, o precedente Franceschini – a essa altura já validado pelo STF –, a Resolução afirmava ser:

[...] vedada [...] a divulgação e compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de voto” (Art. 2º)⁶¹.

⁵⁸ Há precedentes históricos de críticas de agentes políticos e medidas legislativas para contestar ou reverter o sistema de votação eletrônica, porém essas iniciativas não ocuparam o núcleo do debate político, tampouco serviram ao propósito de descredibilizar o sistema eleitoral a partir de ataques infundados e reiterados de fraudes em eleições presidenciais.

⁵⁹ Como exemplo de norma consequente emitida pelo TSE, cita-se a inovadora Resolução nº 23.610/2019, que trata de propaganda eleitoral e veda mecanismos relacionados ao uso de inteligência artificial para gerar desinformação.

⁶⁰ A título exemplificativo de outros casos centrais, não tratamos do papel do TSE na tramitação da chamada PEC do voto impresso, a Proposta de Emenda Constitucional nº 135, de 2019.

⁶¹ Tribunal Superior Eleitoral. (2022, October 20). *Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, que dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral*. *Diário de Justiça Eletrônico do TSE*, n. 213, October 24, 2022, pp. 1–3. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>.

A Resolução trazia três previsões adicionais. Primeiro de que, verificada a hipótese do art. 2º (divulgação e compartilhamento...), o Tribunal poderia determinar a remoção do conteúdo, além de aplicar multa (Art. 2º, § 1º). Segundo, e ainda mais importante, de que:

Art. 3º A Presidência do Tribunal Superior Eleitoral poderá determinar a extensão de decisão colegiada proferida pelo Plenário do Tribunal sobre desinformação, para outras situações com idênticos conteúdos, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 2º, inclusive nos casos de sucessivas replicações pelo provedor de conteúdo ou de aplicações⁶².

Chamamos a atenção para o fato de que a Resolução exigia decisão “colegiada proferida pelo Plenário,” ou seja, não bastava que a ilicitude do discurso em questão houvesse sido declarada por apenas um(a) Ministro(a) do TSE. Esse desenho preserva, ao menos em tese, um espaço mais amplo de deliberação na própria corte, antes que se determine a remoção do conteúdo das redes sociais.

Por fim, a Resolução permitia a suspensão temporária de perfis, contas ou canais em redes sociais, inclusive com a proibição de criação de novos, e a suspensão de acesso à plataforma por até vinte e quatro horas, nos casos de “produção sistemática de desinformação... sobre o processo eleitoral” e “descumprimento reiterado de determinações” baseadas nesse normativo (Arts. 4º e 5º).

Após questionamento da Procuradoria-Geral da República (ADI n. 7261), a Resolução foi validada pelo STF. No voto-condutor, o Relator, Ministro Edson Fachin, destacou que a Resolução tinha aplicação restrita ao período eleitoral e que, diante do curto tempo de reação, a disseminação de notícias falsas pode causar danos imensuráveis ao processo democrático, não havendo liberdade de expressão que a legitime⁶³.

Embora não haja registros precisos dos efeitos da aplicação dessa Resolução, matéria do TSE de 29 de outubro de 2022 – ou seja, de pouco mais de uma semana após a edição da Resolução – dá conta de que a Presidência do TSE havia determinado a remoção de 153 postagens com desinformação sobre urnas e processo eletrônico de diversas plataformas digitais (ficando impedidos, assim, também, compartilhamentos e repostagens)⁶⁴. Para além das postagens em si, é bastante provável que as remoções tenham ampliado a consciência sobre a ilicitude de ataques infundados às urnas e estimulado reações contra esses discursos na esfera pública e no mundo digital – embora sobre isso também não tenhamos evidências conclusivas.

Fato é que, utilizando-se das oportunidades decorrentes do seu singular desenho institucional, apoiando-se no precedente do caso Franceschini, e atuando por meio da Resolução n. 23.174, o TSE contribuiu de forma não trivial para a resistência contra os ataques ao núcleo mínimo democrático perpetrados pelo Executivo e que sujeitavam o país a risco grave de monopolização do poder político. Mas a atuação do Tribunal não se deu apenas *dentro da corte*: igualmente importante foram as suas conexões com atores externos, das quais tratamos no tópico a seguir.

⁶² *Id.*

⁶³ Supremo Tribunal Federal. (2022, dezembro 18). *Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261/DF*. Brasília: Supremo Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365041617&ext=.pdf>

⁶⁴ Tribunal Superior Eleitoral. (2022, October 29). Combate à desinformação: TSE derruba mais de uma centena de postagens com narrativas enganosas. *TSE Notícias*. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/combate-a-desinformacao-tse-derruba-mais-de-uma-centena-de-postagens-com-narrativas-enganosas>.

3.4.2. ESTRATÉGIAS EXTRAJUDICIAIS

A natureza dos ataques ao sistema eletrônico de votação e sua intensificação a partir da corrida eleitoral de 2018 demandou do TSE ampla atuação extrajudicial, assim compreendida como a faceta do comportamento judicial que extrapola o processo de tomada de decisão na resolução de disputas eleitorais. Como visto, o desenho do modelo governança eleitoral, que também atribui ao tribunal o papel de gestão de eleições nacionais, faz com que esse tipo de atuação extrajudicial constitua atribuição funcional da corte. Ou seja, a proteção do sistema eleitoral por meio de papéis que extrapolam a visão prototípica de tribunais é uma missão institucional do TSE. O TSE não apenas decide casos, mas, por exemplo, organiza campanhas educativas sobre a importância do voto, promove treinamentos, reconhece boas práticas de servidores, colaboradores e cartórios eleitorais, entre outros. Nesse sentido, o exemplo do TSE ajuda-nos a expandir o debate sobre tribunais “responsivos”, no sentido empregado por Dixon, para além da revisão judicial.

Nesta seção, destacamos dois exemplos de atuação extrajudicial em que o TSE atuou de forma responsiva para proteger a estabilidade do sistema de votação eletrônica. Argumentamos que essa atuação teve como propósito central a blindagem do sistema de votação a partir da criação de suportes externos, seja na sociedade civil, seja na comunidade internacional. Em ambos os exemplos, a atuação da corte eleitoral foi liderada pela presidência, a partir de programas formais que envolveram a atuação proativa presidentes tanto na faceta administrativa como na faceta de representação institucional⁶⁵. O primeiro caso envolve a implantação do Programa de Enfretamento à Desinformação e o segundo caso diz respeito às parcerias com entidades internacionais para a supervisão do processo eleitoral.

O Programa de Enfretamento à Desinformação foi iniciado na gestão da Presidente Rosa Weber, como parte de uma “estratégia de guerra”⁶⁶ a partir da experiência das eleições de 2018. A marca central da atuação extrajudicial tanto na gestão de Weber quanto de seu sucessor, Luís Roberto Barroso, foi a implantação desse programa formal para o aprofundamento de alianças com entidades e atores da sociedade civil, de modo a reforçar os suportes externos ao papel do TSE na governança eleitoral⁶⁷. Nesse sentido, compreendemos que a atuação extrajudicial para formar coalizões com atores externos foi um mecanismo responsivo para criação de barreiras a ataques ao sistema eleitoral.

A formalização do programa deu-se em agosto de 2019, a partir da Portaria nº 664, com foco específico nas eleições municipais de 2020. Logo em seguida, a Resolução criou o comitê gestor, composto por sete membros, com a atribuição de gerenciar o programa, desde o planejamento de ações ao acompanhamento de sua eficácia. A iniciativa adotou, desde sua origem, como estratégia para combate à disseminação de *fake news* e desinformação sobre o processo eleitoral, a formação de alianças com entidades e representantes da sociedade civil. No momento inicial, 48 entidades firmaram parceria, incluindo (i) partidos políticos de diferentes tamanhos e posições do espectro ideológicos; (ii) entes estatais; (iii) instituições

⁶⁵ Valemo-nos da terminologia de Bogéa e Guimarães para tratar do papel de presidentes do STF em funções judiciais, administrativas e representativas. Bogéa, D., & Guimarães, L. (2025). Rotating chief justices in a democracy under stress: The Brazilian Supremo Tribunal Federal under Bolsonaro. *International Journal of Constitutional Law*, 23(1), 263–278.

⁶⁶ O termo foi utilizado pelo sucessor de Weber para caracterizar o programa. Tribunal Superior Eleitoral (2022). Discurso de Encerramento da Gestão do Ministro Luís Roberto Barroso no Tribunal Superior Eleitoral. 17 fev., 2022, p. 4. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/discurso-de-encerramento-presidente-barroso-17-02-2022/@@display-file/file/TSE-Discurso-de-encerramento-presidente-17.02.22.pdf>

⁶⁷ O próprio STF seguiu o exemplo do TSE ao adotar programa semelhante. Ver Bogéa, D., & Guimarães, L. (2025). *Ibidem*, p. 272.

independentes de checagem e combate à desinformação; e (iv) entidades e associações representativas, incluindo o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

De forma relevante, as quatro grandes empresas⁶⁸ que controlam as principais redes sociais assinaram o programa menos de dois meses após sua implantação e os registros mais recentes dão conta de mais de 150 signatários. Essas entidades assumiram formalmente com o tribunal as seguintes atribuições:

monitorar notícias falsas, combatendo a desinformação com informação correta sobre a questão abordada; ampliar o alcance de informações verdadeiras e de qualidade sobre o processo eleitoral; e capacitar a sociedade para que saiba identificar e denunciar conteúdos enganosos.⁶⁹

Em agosto de 2021, por meio da Portaria nº 510/2021, o Presidente Barroso transformou o programa em uma iniciativa permanente do TSE, ampliando seu foco para eleições nacionais. O artigo 4º reforçou a estratégia de obtenção de suportes externos ao manter a possibilidade futura de ingresso de instituições públicas e privadas. A estabilização no tempo foi um passo fundamental para sedimentar a plataforma, que segue em vigor e é disponibilizada para consulta ao público pelo sítio eletrônico do TSE⁷⁰. De forma significativa, as parcerias com entidades da sociedade civil também foram enraizadas, incluindo a formação de rede reunindo nove instituições de checagem de informação⁷¹ intitulada “Coalizão para Checagem”⁷², cujas funções vão além do compromisso firmado no programa inicial.

A segunda estratégia fora das cortes que examinamos também diz respeito ao estabelecimento de suportes externos. Nesse novo impulso, contudo, a construção de suportes foi além das fronteiras nacionais. A gestão do presidente Luiz Fachin adotou como estratégia central o estabelecimento de diálogo direto com a comunidade internacional. Aos moldes da gestão que o precedeu, Fachin adotou uma estratégia combinando seus papéis administrativo e representativo para firmar um programa formal que contou com signatários para acompanhar e certificar a lisura e segurança do sistema de votação eletrônica gerido pelo tribunal.

O programa foi implementado na gestão do Presidente Luiz Edson Fachin, em um contexto de aprofundamento das ameaças antidemocráticas e, inclusive, como contraponto à mencionada tentativa de difusão de desinformação acerca do modelo de votação eletrônica a embaixadas por parte da coalizão governista. O TSE regulamentou a partir da Resolução nº 23.678, de dezembro de 2021, missões de observação eleitoral a partir das quais entidades internacionais assumiram o papel de observar o cumprimento de regras do processo eleitoral. Contrapondo conduta do chefe do Executivo, o TSE promoveu sessão informativa com embaixadas para tratar do modelo de votação eletrônica e o novo programa para observadores internacionais⁷³. O ineditismo de parcerias com entidades internacionais aprofundou a construção de suportes externos e foi responsável pela criação de novos mecanismos para a atestação da segurança e credibilidade do sistema

⁶⁸ São elas Twitter Brasil Rede de Informação Ltda., WhatsApp Inc., Facebook Serviços Online do Brasil Ltda. e Google Brasil Internet Ltda.

⁶⁹ Informação disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-do-tse-tem-mais-de-150-parcerias-659181>

⁷⁰ Disponível em <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>

⁷¹ São elas Lupa, AFP, Aos Fatos, Boatos.org, Uol Confere, Estadão Verifica, Fato ou Fake, Comprova, E-Farsas.

⁷² Ver <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/tse-lanca-coalizao-de-checagem-de-informacoes-para-as-eleicoes-2020>

⁷³ Ver <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/gestao-fachin-interacao-com-comunidade-internacional-marca-periodo-301046>

eleitoral brasileiro, valendo-se da transparência como mecanismo central do combate à desinformação. A ideia de abrir o modelo para além do ambiente contestatório da conjuntura política brasileira partira da constatação de que seria “fundamental transmitir aos Governos estrangeiros as informações corretas e completas sobre o processo eleitoral que se avizinha”, constituindo “missões de observação eleitoral no Brasil”⁷⁴.

O TSE não se esquivou de reconhecer a inovação e louvar a gestão do programa:

O diálogo com a comunidade internacional, a participação em pleitos realizados em outros países e o lançamento de novos recursos para informar estrangeiros sobre o processo eleitoral do Brasil foram alguns dos marcos da gestão do ministro Edson Fachin à frente da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral.⁷⁵

Rubio e Monteiro destacam essa atuação extrajudicial “ousada” do TSE, para além dos dois casos aqui destacados, como um conjunto de ações fundamental para endereçar “os efeitos da desordem informacional”⁷⁶. Isso se soma à noção de construção de suportes externos como mecanismos para ampliar a legitimidade do tribunal no exercício de seu papel no modelo de governança eleitoral, bem como preservar a higidez do processo eleitoral a partir de garantias públicas de segurança do sistema de votação. A corte eleitoral divulgou até mesmo um Programa de Fortalecimento Institucional em que registra seus esforços de gestão de imagem da Justiça Eleitoral, tendo como ponto nuclear a criação de suportes externos⁷⁷.

A atuação do TSE no ciclo eleitoral de 2019 a 2022 envolveu uma série de medidas para além da tomada de decisão judicial nas dimensões de gestão (*rule application*) e normatização (*rule making*) do processo eleitoral. Muito se fala na singularidade do modelo brasileiro de governança eleitoral ao centralizar essas funções na Justiça Eleitoral; aqui, contudo, destacou-se como, na prática, esse desenho também assenta as bases para um tipo de papel mais destacado de juízes eleitorais fora das cortes. Nesta seção, destacamos dois casos exemplares dessa atuação extrajudicial que foram consequentes na reação do tribunal aos ataques da coalizão governista ao sistema eleitoral que colocaram em risco duas dimensões centrais do núcleo mínimo democrático: a ausência de monopólio do poder político e a existência de contrapesos institucionais. Nosso propósito, assim, é destacar um campo de atuação de juízes e tribunais para além da revisão judicial que também pode ser enquadrado como responsivo—e que, no caso concreto, somou-se ao papel da corte na decisão de casos.

⁷⁴ Fachin, L.E. (2022). Discurso de abertura da Sessão Informativa para Embaixadas. Tribunal Superior Eleitoral, 31 de mai. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/discurso-de-abertura-do-ministro-fachin-em-evento-para-embaxadas/@@download/file/Apresentação%20Ministro%20Fachin%20na%20Sessão%20Informativa%20às%20Embaxadas%20-%202031.5.2022%20v1%20%282%29.pdf

⁷⁵ Tribunal Superior Eleitoral. (2022). Gestão Fachin: interação com comunidade internacional abriu novos diálogos. 12 de ago. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/gestao-fachin-interacao-com-comunidade-internacional-marca-periodo-301046>

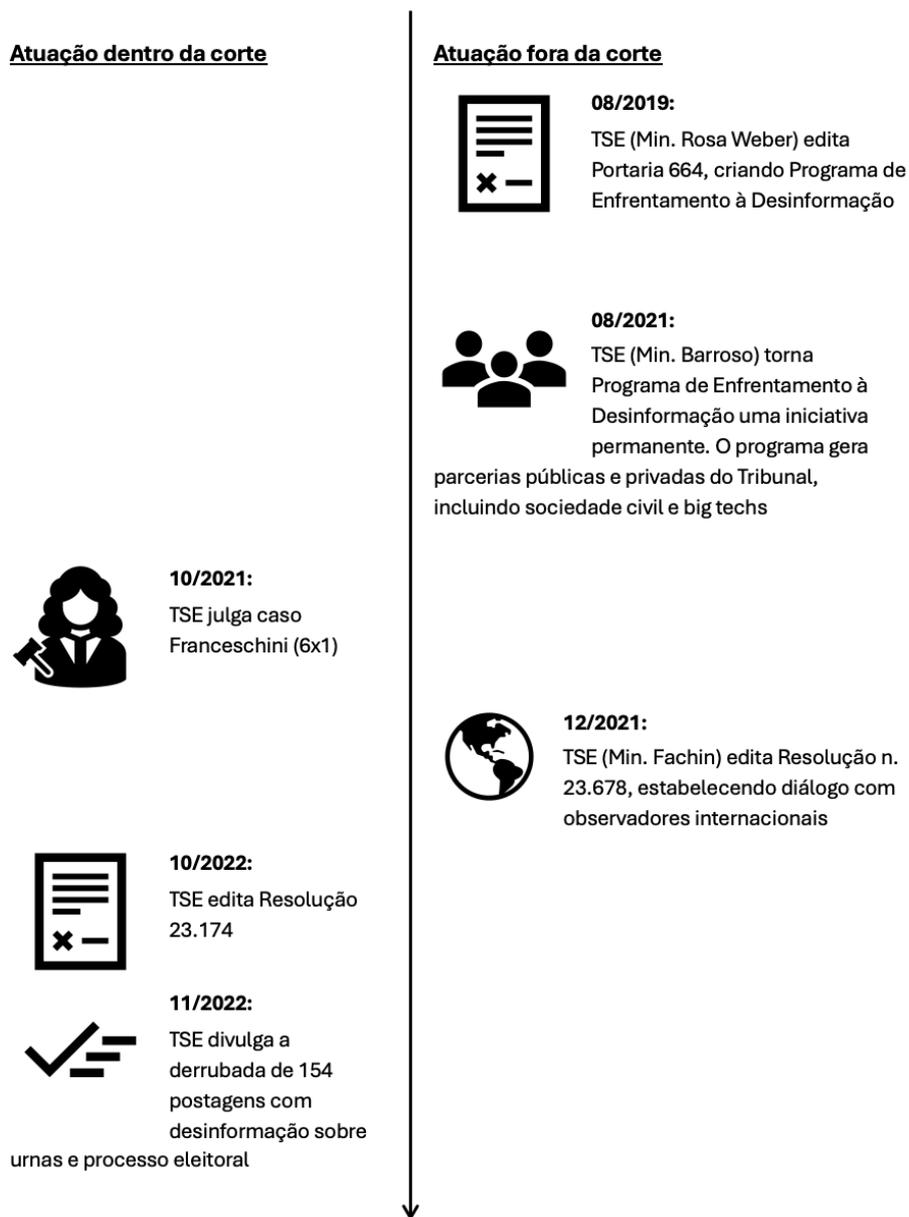
⁷⁶ Rubio, R., & Monteiro, V. D. A. (2024). Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, 37, e024005.

⁷⁷ Alvim, F.F. (2022). Profi: Programa de Fortalecimento Institucional a partir da Gestão da Imagem da Justiça Eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral.

4. CONCLUSÃO

Neste artigo, buscamos enquadrar a atuação do TSE dentro e fora das cortes como uma reação a ataques da coalizão governista no poder entre 2019 e 2022 que representaram riscos diretos ao caráter pluralizado do poder político (*risco de monopolização*) e à preservação de contrapesos institucionais (*risco de quebra do modelo de separação de poderes*). Para tanto, destacamos aspectos não convencionais da atuação do TSE dentro e fora das cortes para atuar como bloqueio a esses anseios antidemocráticos (Figura 1). Ainda que insuficientes para dar conta de toda atuação da corte eleitoral no período, esses casos jogam luzes sobre facetas relevantes das escolhas que juízes eleitorais tomaram como parte de um amplo conjunto de estratégias de resistência.

Figura 1. Linha do tempo destacando a atuação do TSE dentro e fora da corte, visando conter ataques ao núcleo mínimo da democracia brasileira (sistema eleitoral) no período 2019–2022.



Fonte/elaboração: autores

Vale conectar essas duas dimensões como fundamentais para criar condições necessárias para uma atuação mais assertiva no TSE ao longo do tempo, redundando, inclusive, na declaração de inelegibilidade de Jair Bolsonaro por crimes eleitorais. A distinção conceitual entre dois momentos da decisão judicial une os exemplos destacados neste artigo. A literatura traça distinção entre o momento em que um tribunal *anuncia* sua decisão e o momento de sua efetiva *implementação*⁷⁸. Ambos são fundamentais para garantir a autoridade de uma corte. De um lado, a edição da Resolução nº 23.714/2022 permitiu a remoção “por atacado” de ataques infundados às urnas e ao processo de votação eletrônica. De outro, a atuação extrajudicial para a obtenção de suportes externos à autoridade judicial é relevante para construir as bases do capital institucional que tornariam a corte politicamente capaz de tomar decisões e garantir sua implementação. A atuação do TSE à época foi e permanece sendo denunciada por Bolsonaro e sua coalizão como “censura”; sem apoio político mais amplo na sociedade brasileira⁷⁹ e no cenário internacional, teria sido muito mais difícil para o tribunal sustentar sua atuação⁸⁰.

Nossa análise toma inspiração na obra “Revisão Judicial Responsiva”, a qual elabora o papel de tribunais que exercem controle de constitucionalidade na defesa de riscos ao núcleo mínimo democrático. Argumentamos que a atuação do Tribunal Superior Eleitoral no ciclo de 2019 a 2022 não apenas deve ser caracterizada como *responsiva* no sentido atribuído por Dixon, mas também que esse caso ilumina a necessidade de expandirmos o uso dessa ferramenta teórica para examinar um conjunto mais amplo de ações de juízes dentro e fora das cortes e para além do controle de constitucionalidade. Esse caminho abre novas possibilidades para a agenda de pesquisa sobre mecanismos de proteção da democracia.

Vale destacar como diferentes tipos de atuação de juízes demandam critérios normativos distintos para examinar o nível adequado de calibragem da resposta judicial e sua proporcionalidade com a gravidade da ameaça antidemocrática que a justifica. Argumentamos que a atuação do TSE nos casos tratados neste artigo esteve justificada em ameaças de tipo grave consistentes em ataques às bases fundamentais do processo eleitoral. Isso justificou, por um lado, a adoção de mecanismos procedimentais que permitiram uma inovadora atuação judicial “no atacado” contra ataques infundados às urnas eletrônicas e, por outro, a adoção de ferramentas extrajudiciais não convencionais para a construção de suportes políticos ao sistema de votação vigente.

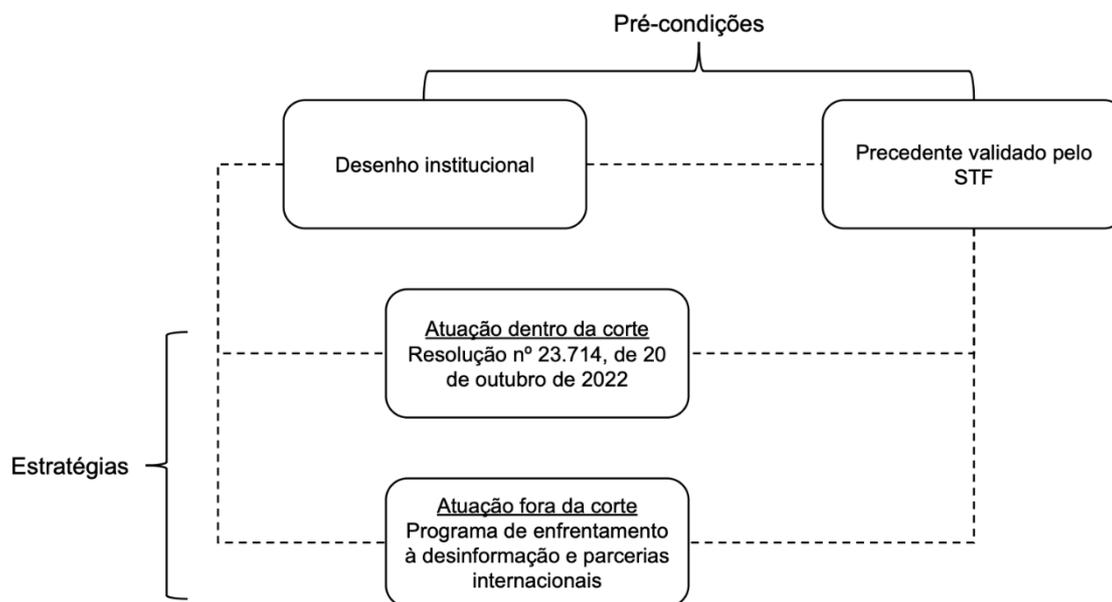
Em particular, resgatando um aspecto central da obra de Dixon, destacamos como a atuação do TSE nesses casos foi ciosa e respeitosa de desacordos democráticos razoáveis, centrando as respostas a ataques gravosos aos pontos mais nucleares da democracia e preservando espaço deliberativo dentro da corte na avaliação de discursos, antes que pudessem ser removidos amplamente das redes.

⁷⁸ Vanberg, G. (2005). *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge University Press, p. 6.

⁷⁹ Pimenta, R. de M., Maciel, D. A., Rolim, S. B., & Machado, M. R. de A. (2025). Lawyers, bankers and picketers: Pro-democracy coalition-building in Brazil. In O. L. M. Ferraz, D. Trubek, & O. V. Vieira (Eds.), *Legal resistance to autocracy: The global fight to save democracy* (pp. 110–136). Routledge.

⁸⁰ Casarões, G., Monte, D. S., & Hernandez, M. de C. (2024, June 12). Safeguarding democracy from the outside in: Transnational democratic networks against autocratisation in contemporary Brazil. *Third World Quarterly*, 46(2), 215–236. <https://doi.org/10.1080/01436597.2024.2360537> (argumentando que a mobilização transnacional de atores públicos e privados deve como efeito o “aumento de custos para as tentativas de subversão dos resultados eleitorais de 2022”).

Figura 2. Como desenho institucional e disponibilidade de precedentes permitiu a adoção de estratégias dentro e fora do TSE visando conter ataques ao núcleo mínimo da democracia brasileira (sistema eleitoral) no período 2019–2022.



Fonte/elaboração: autores

Argumentamos, por sua vez, que ambas essas formas de atuação – dentro e fora da corte – só foram possíveis porque duas pré-condições foram atendidas (Figura 2). A primeira decorre da governança eleitoral no Brasil, que concentra no TSE funções de *rule making*, *rule adjudication*, e *rule application*, ao mesmo tempo em que o posiciona em proximidade estrutural com o STF. Isso tudo deu ao TSE a capacidade institucional para contribuir na resistência contra os ataques ao núcleo democrático. A segunda decorre da existência, por ocasião das eleições, de precedentes do TSE, validados pelo STF, configurando ataques infundados às urnas eletrônicas e ao processo eleitoral como “uso indevido de meios de comunicação” e, potencialmente, “abuso de poder” – em todo caso, discursos não protegidos. Nesse sentido, nossa análise corrobora um antigo argumento de Rosenberg⁸¹ sobre condições necessárias para que Tribunais possam produzir mudança social – aqui, curiosamente, operando não no sentido da mudança, mas sim da conservação do status quo democrático. Sem um bom lastro jurídico, tribunais estão desaparelhados para atuar numa ou noutra direção. No caso em análise, o TSE demonstrou a capacidade de construir esse precedente de maneira tempestiva, aproveitando a oportunidade trazida pelo caso Francischini.

O detalhamento dessas pré-condições (capacidade institucional e legitimidade jurídica), assim como o fato de que trabalhamos com a Justiça Eleitoral, nos permite oferecer uma contribuição original à literatura inaugurada por Dixon – levando a pensar, por exemplo, nas condições concretas de independência e autoridade a partir das quais as cortes podem defender o núcleo mínimo democrático, ou nas possibilidades de se fazer isso a partir de ramos mais especializados ou mais pedestres da justiça, como a justiça criminal, a justiça civil ou mesmo tribunais de comércio.

⁸¹ Rosenberg, G. N. (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* University of Chicago Press.

Retornando ao caso brasileiro, não é possível saber se o ataque às urnas e ao processo eleitoral continuará sendo central nas estratégias políticas da extrema direita e se, nesse caso, o TSE conseguirá repetir as estratégias que utilizou em 2022. O método de ataques às urnas pode ser alterado e a parceria com as *big tech*, que foi um dos componentes centrais na resposta fora das cortes em 2022, será menos provável depois que, na esteira da eleição de Donald Trump, os CEOs de tais empresas aderiram oportunisticamente ao discurso fundamentalista da liberdade de expressão.

Assim, remanesce espaço para reflexões futuras que tratem de critérios normativos aptos a identificar práticas legítimas de resistência e defesa da democracia por tribunais, ao mesmo tempo em que se mitigam riscos de abusos judiciais nessas diferentes esferas.

REFERÊNCIAS

ALESSI, G. Voto impresso, o retorno ao passado que opõe Bolsonaro e a Procuradoria Geral. *El País*, 8 fev. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/07/politica/1518009776_100288.html.

ALVIM, F. F. *Profi: Programa de Fortalecimento Institucional a partir da Gestão da Imagem da Justiça Eleitoral*. Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

ARAÚJO, E. B. E.; KREUZ, L. R. C. A nova onda do imperador: negação do resultado das urnas e a fragilização da democracia eleitoral. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 23, n. 94, p. 205-230, 2023.

BERLINSKI, N. et al. The Effects of Unsubstantiated Claims of Voter Fraud on Confidence in Elections. *Journal of Experimental Political Science*, v. 10, n. 1, p. 34-49, 2023.

BERMEO, N. On democratic backsliding. *Journal of democracy*, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

BETIM, F. Urna eletrônica, um debate sobre segurança usado por Bolsonaro como ameaça. *El País*, 22 set. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/17/politica/1537215816_674175.html.

BOGÉA, D. 'Dialogue' as strategic judicial resistance? The rise and fall of 'preemptive dialogue' by the Brazilian Supreme Court. *European Politics and Society*, v. 25, n. 3, p. 574-596, 2024.

BOGÉA, D.; GUIMARÃES, L. Rotating chief justices in a democracy under stress: The Brazilian Supremo Tribunal Federal under Bolsonaro. *International Journal of Constitutional Law*, v. 23, n. 1, p. 263-278, 2025.

Bolsonaro acusa Barroso de 'retaliação' após rejeição do voto impresso. Estado de Minas, 11 ago. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/08/11/interna_politica,1294770/bolsonaro-acusa-barroso-de-retaliacao-apos-rejeicao-do-voto-impresso.shtml.

Bolsonaro diz que as eleições deste ano estão 'sob suspeição'. Folha de S. Paulo, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bolsonaro-diz-eleicoes-estarao-de-qualquer-maneira-sob-suspeicao.shtml>.

DANTAS, D.; GULLINO, D. Judiciário alertou Bolsonaro ao menos 31 vezes sobre punição por ataques ao sistema eleitoral. *O Globo*, 25 jun. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/06/judiciario-alertou->



[bolsonaro-ao-menos-31-vezes-sobre-punicao-por-ataques-ao-sistema-eleitoral.ghtml](#).

DIXON, R. Courts and comparative representation-reinforcing theory. *Global Constitutionalism*, p. 1-13, 2025.

DIXON, R. *Responsive judicial review: democracy and dysfunction in the modern age*. Oxford University Press, 2023.

DIXON, R.; HAILBRONNER, M. Ely in the world: The global legacy of Democracy and Distrust forty years on. *International Journal of Constitutional Law*, v. 19, n. 2, p. 427-438, 2021.

DIXON, R.; LANDAU, D. Competitive democracy and the constitutional minimum core. In: GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. (Eds.). *Assessing Constitutional Performance*. Cambridge University Press, 2016. p. 268–292.

DOURADO, T.; ALMEIDA, S.; PIAIA, V. Fraude nas urnas e contestação eleitoral no Brasil: análise multiplataforma de atores políticos, viés conspiratório e moderação de conteúdo. *Opinião Pública*, v. 30, p. e3017, 2024.

ELY, J. H. Toward a representation-reinforcing mode of judicial review. *Maryland Law Review*, v. 37, p. 451, 1977.

ELY, J. H. *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Harvard University Press, 1981.

FACHIN, L. E. *Discurso de abertura da Sessão Informativa para Embaixadas*. Tribunal Superior Eleitoral, 31 de mai. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/discurso-de-abertura-do-ministro-fachin-em-evento-para-embaxadas/@@download/file/Apresentação%20Ministro%20Fachin%20na%20Sessão%20Informativa%20às%20Embaxadas%20%2031.5.2022%20v1%20%282%29.pdf.

FEITOZA, C.; HOLANDA, M.; TEIXEIRA, M. Bolsonaro repete mentiras sobre urnas e faz novas ameaças golpistas em fala a embaixadores. *Folha de S. Paulo*, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/07/bolsonaro-repete-teorias-da-conspiracao-e-ataca-urnas-stf-e-tse-a-embaxadores.shtml>.

FERREIRA, E. M. Cassação de mandato e fake news: a estratégia do bolsonarismo jurídico para manter o Deputado Fernando Francischini no poder. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 9, n. 3, p. 854-876, 2023.

GAMBOA, L. *Resisting backsliding: Opposition strategies against the erosion of democracy*. Cambridge University Press, 2022.

GAMBOA, L.; GARCÍA-HOLGADO, B.; GONZÁLEZ-OCANTOS, E. Courts against backsliding: lessons from Latin America. *Law & Policy*, v. 46, n. 4, p. 358-379, 2024.

GARNETT, H. A. Who runs elections? A cross-national analysis of electoral management throughout the electoral cycle. *Commonwealth & Comparative Politics*, v. 60, n. 2, p. 146-168, 2022.



KECK, T. M. Erosion, backsliding, or abuse: Three metaphors for democratic decline. *Law & Social Inquiry*, v. 48, n. 1, p. 314-339, 2023.

LANGFORD, M.; SCHIEL, R.; WILSON, B. M. The rise of electoral management bodies: Diffusion and effects. *Asian Journal of Comparative Law*, v. 16, n. S1, p. S60-S84, 2021.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, v. 51, n. 4, p. 865-897, 2008.

MARCHETTI, V. Reforma política e a Justiça Eleitoral. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 3, n. 4, p. 49-68, 2015.

MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction. *International Political Science Review*, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

PAL, M. Electoral management bodies as a fourth branch of government. *Review of Constitutional Studies*, v. 21, n. 1, p. 85-108, 2016.

PENNYCOOK, G.; RAND, D. G. Research note: Examining false beliefs about voter fraud in the wake of the 2020 Presidential Election. *The Harvard Kennedy School Misinformation Review*, v. 2, n. 1, 2021.

RENNÓ, L. Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, v. 36, n. 106, p. 155-172, 2022.

RIBEIRO, A.; MENEZES, L. F. Como a desinformação sobre urnas abasteceu a artilharia de Bolsonaro contra o sistema eleitoral. *Aos Fatos*, 6 jun. 2022. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/desinformacao-urnas-abasteceu-artilharia-bolsonaro-contra-sistema-eleitoral/>.

1001

RICCI, P. Terra Incógnita: Mapeando a Atuação da Justiça Eleitoral. Primeiros Passos (1932-1933). *Dados*, v. 68, n. 2, p. e20230028, 2024.

RIEDL, R. B.; MCCOY, J.; ROBERTS, K.; SOMER, M. Pathways of democratic backsliding, resistance, and (partial) recoveries. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 712, n. 1, p. 8-31, 2024.

RUBIO, R.; MONTEIRO, V. D. A. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, v. 37, p. e024005, 2024.

SÁ E SILVA, F. Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 18, n. 1, p. 193-209, 2022.

SADEK, M. T. A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1995. (No. 4).

SADEK, M. T. Justiça eleitoral no processo de redemocratização no Brasil. *Estudos eleitorais*, v. 12, n. 3, p. 1-15, 2017.

SHAPIRO, M. *Courts: a comparative and political analysis*. University of Chicago Press, 1986.



ŠIPULOVÁ, K. The light and the dark side of judicial resistance. *Law & Policy*, v. 47, n. 1, p. e12247, 2025.

SIQUEIRA, A. Em entrevista, Bolsonaro reafirma que não aceitará derrota nas urnas. *Veja*, 28 set. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/em-entrevista-bolsonaro-reafirma-que-nao-aceitara-derrota-nas-urnas/>.

TRUFFI, R. Bolsonaro ataca Barroso, Moraes, Fachin, Rosa Weber e diz que não vai "bater em retirada" do TSE. *Valor Econômico*, 18 jun. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/06/18/bolsonaro-ataca-barroso-moraes-fachin-rosa-weber-e-diz-que-no-vai-bater-em-retirada-do-tse.ghtml>.

TUSHNET, M. *The new fourth branch: Institutions for protecting constitutional democracy*. Cambridge University Press, 2021.

VANBERG, G. *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge University Press, 2005.