1. A REGULAMENTAÇÃO DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS ELEIÇÕES DE 2026 E A PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO REPUBLICANO

Danielle Oliveira Salgado. Universidade Federal Fluminense, e-mail: danielleoss@id.uff.br
João Antonio de Carvalho Fonseca. Universidade Federal Fluminense, joaoacf@id.uff.br
Ana Alice de Carli. Universidade Federal Fluminense

RESUMO EXPANDIDO

Introdução

A consolidação da inteligência artificial (IA) generativa como ferramenta acessível de produção de conteúdo alterou a dinâmica das campanhas eleitorais brasileiras: candidatos, partidos e plataformas passaram a dispor de tecnologias capazes de recriar, com elevado grau de verossimilhança, a imagem, a voz e a manifestação de pessoas vivas, falecidas ou fictícias, ampliando o potencial de desinformação e de captura ilegítima da vontade popular. Parte-se, assim, do seguinte problema: em que medida a arquitetura normativa hoje responsável por disciplinar o uso da IA nas Eleições de 2026, composta, no plano infralegal, pelas Resoluções TSE nº 23.610/2019 e nº 23.755/2026 e, no plano legislativo, pelo ainda pendente PL nº 2.338/2023, é apta a preservar o princípio republicano, entendido como soberania popular, responsabilidade dos governantes, alternância no poder e legitimidade da representação (art. 1º, caput e parágrafo único, CF/88)? A hipótese sustentada é a de que a regulação por resoluções do TSE, conquanto necessária diante da urgência do calendário eleitoral, constitui resposta estruturalmente precária do ponto de vista da legitimidade democrática, por prescindir do processo legislativo ordinário. Objetiva-se, assim, analisar essa arquitetura normativa à luz do princípio republicano, examinando os riscos da IA generativa à formação da vontade do eleitor e a suficiência da resposta regulatória do TSE em cotejo com o marco legal geral da IA. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, de método dedutivo, com análise do texto constitucional, dos atos normativos do TSE e do PL nº 2.338/2023, em diálogo com a doutrina constitucional e com a obra de Giusella Finocchiaro (2025).

Desenvolvimento/ Referencial Teórico

O princípio republicano, extraído do art. 1º da Constituição de 1988, não se esgota na forma de governo: impõe que o exercício do poder seja temporário, representativo, responsável e prestado em nome do povo, a partir de um processo eleitoral que garanta a formação livre e esclarecida da vontade do eleitor (Silva, 2021). É justamente essa liberdade de formação da opinião pública que a IA generativa coloca sob ameaça concreta. Deepfakes que simulam declarações inexistentes de candidatos, chatbots que disseminam conteúdo descontextualizado em escala e sistemas de microdirecionamento que exploram perfis comportamentais dos eleitores comprometem, simultaneamente, a autenticidade do debate

público e a igualdade de chances entre concorrentes, pressupostos sem os quais a legitimidade da representação se esvazia. O episódio julgado pelo TSE em 1º de setembro de 2026 sobre um vídeo com IA que recriou a imagem e a voz do ex-presidente Jair Bolsonaro em favor da candidatura de Flávio Bolsonaro ilustra o problema: a Corte fixou, por 5 votos a 2, que a caracterização do deepfake eleitoral pressupõe conteúdo sintético com "grau de realismo ou verossimilhança" apto a criar, reproduzir ou alterar imagem, voz ou manifestação de pessoa viva, falecida ou fictícia, cumulativamente qualificado como propaganda eleitoral (TSE, 2026). Ficam fora caricaturas, montagens satíricas e avatares estilizados, o que revela a complexidade de se traçar, por ato do próprio Judiciário, os limites entre liberdade de expressão e manipulação eleitoral, tarefa que, em regimes republicanos, tende a ser reservada ao legislador. Diante da inexistência de legislação federal específica, o TSE antecipou-se por poder normativo próprio (art. 105 do Código Eleitoral). A Resolução nº 23.610/2019, alterada pela Resolução nº 23.755/2026, vedou a publicação, a republicação e o impulsionamento pago de conteúdo sintético não identificado nas 72 horas anteriores à votação e nas 24 horas posteriores ao pleito, mesmo quando rotulado como produzido por IA (TSE, 2026), e impôs a provedores com mais de cinco milhões de usuários ativos mensais no Brasil o dever de apresentar planos de conformidade, com prazo até 16 de agosto de 2026. Em paralelo, tramita desde 2023 o PL nº 2.338/2023, que institui o marco legal geral da IA no Brasil, com regulação baseada em risco inspirada no AI Act europeu (Finocchiaro, 2025). Aprovado pelo Senado em dezembro de 2024, o projeto aguarda parecer da Comissão Especial na Câmara, sem previsão de conclusão antes do pleito, e, tal como hoje redigido, não classifica os usos eleitorais da IA como categoria autônoma de alto risco, lacuna que a experiência europeia analisada por Finocchiaro (2025) sugere ser relevante, na medida em que o modelo de gestão de risco só cumpre sua função protetiva quando os sistemas capazes de afetar direitos políticos são expressamente identificados e submetidos a obrigações reforçadas de transparência. A fragilidade republicana inerente a essa escolha regulatória ultrapassa a mera falta de legislação ordinária, derivando sobretudo do déficit de respaldo constitucional expresso e delimitado para o tema. Conforme prevê o art. 14, § 9º, da CF/88, cabe a lei complementar estipular hipóteses de inelegibilidade e períodos de desincompatibilização com o propósito de resguardar a probidade administrativa, a moralidade no exercício do mandato, bem como a normalidade e a legitimidade dos pleitos contra a interferência do poder econômico ou o desvio no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública, garantindo-se, ainda, a proteção das candidaturas contra os abusos de autoridade e dos meios de comunicação social. A IA generativa aplicada à propaganda política configura modalidade inédita desse abuso dos meios de comunicação, cuja disciplina, pela própria dicção constitucional, foi reservada à lei complementar, e não à resolução do TSE. Trata-se, portanto, não de mera preferência de forma, mas de reserva de lei explícita, cujo desatendimento fragiliza a legitimidade formal da regulação vigente, ainda que sua legitimidade material, a proteção do eleitor contra a manipulação, permaneça inquestionável. A comparação com a experiência europeia, sistematizada por Finocchiaro (2025), reforça esse diagnóstico. O AI Act classifica como prática de risco inaceitável, vedada em qualquer hipótese, o uso de sistemas de IA que manipulem o comportamento humano

de modo subliminar ou enganoso, e impõe, para conteúdos sintéticos em geral, obrigações de rotulagem e rastreabilidade diretamente na lei (e não em ato de tribunal eleitoral); paralelamente, o Digital Services Act atribui às plataformas de grande porte deveres de avaliação e mitigação de riscos sistêmicos aos processos eleitorais, sujeitos à fiscalização de autoridade administrativa independente e a sanções pecuniárias expressivas. O modelo brasileiro, ao condicionar o cumprimento das obrigações de conformidade das plataformas a planos autodeclarados perante o TSE, sem órgão regulador especializado nem processo sancionatório autônomo previsto em lei, reproduz apenas parcialmente essa arquitetura, deixando a efetividade da fiscalização dependente da própria estrutura do Judiciário Eleitoral, o que, uma vez mais, sinaliza a urgência de uma disciplina legislativa que combine a celeridade da resposta judicial com a legitimidade e a estabilidade próprias da lei. Essa defasagem evidencia o cerne do problema republicano investigado: matéria de interesse geral e potencial impacto sobre direitos fundamentais vem sendo regulada, no que toca às eleições, por resolução de tribunal, e não por lei formal emanada do órgão representativo. Ainda que o STF reconheça a competência normativa supletiva e emergencial do TSE para disciplinar o processo eleitoral, tal competência pressupõe caráter excepcional e transitório; sua permanência como principal fonte de disciplina da IA eleitoral, ano após ano, tende a converter solução de urgência em arranjo normativo estável, sem o crivo do pluralismo, da publicidade e da responsabilização política inerentes ao processo legislativo, elementos que o princípio republicano não permite suprimir, ainda que em nome da eficiência regulatória.

Conclusão

A pesquisa confirma a hipótese de que a regulação da IA nas Eleições de 2026, embora tecnicamente adequada e urgente, permanece estruturalmente frágil do ponto de vista democrático por se apoiar predominantemente em resoluções do TSE. A preservação do princípio republicano exige mais do que a contenção pontual de *deepfakes*: reclama que as regras do jogo democrático, sobretudo as que incidem sobre a formação da vontade do eleitor, sejam produzidas pelo Poder Legislativo, com a deliberação, a publicidade e a responsabilização típicas do processo republicano. Nesse sentido, o poder normativo do TSE, embora legítimo em caráter supletivo e emergencial, não deve ser naturalizado como solução definitiva, sob pena de deslocar para o Judiciário Eleitoral decisões de fundo sobre os limites entre liberdade de expressão e manipulação do eleitorado que caberiam, primariamente, ao debate parlamentar. A conclusão da tramitação do PL nº 2.338/2023, incorporando os usos eleitorais da IA como categoria expressa de alto risco, com obrigações reforçadas de transparência, rastreabilidade e rotulagem, à semelhança do modelo europeu examinado por Finocchiaro (2025), surge, portanto, como medida indispensável para que a resposta brasileira à inteligência artificial nas eleições deixe de ser apenas emergencial e passe a ser, também, republicana, assegurando que a legitimidade da origem do poder seja tão protegida quanto a legitimidade de seu exercício.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 20 set. 2026.