



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

ANNA BEATRIZ CARVALHO VAZ

Liberdade de Expressão na Era Digital: Propaganda Eleitoral, Impulsionamento e
Responsabilidade das Plataformas

Brasília
2025

ANNA BEATRIZ CARVALHO VAZ

**Liberdade de Expressão na Era Digital: Propaganda Eleitoral,
Impulsionamento e Responsabilidade das Plataformas**

Monografia apresentada à banca examinadora, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Brasília

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

V3931 Vaz, Anna Beatriz Carvalho.
Liberdade de Expressão na Era Digital: Propaganda
Eleitoral, Impulsioneamento e Responsabilidade das
Plataformas / Anna Beatriz Carvalho Vaz;

Orientador: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília,
2025.
84 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.

1. Democracia. 2. Internet. 3. Liberdade de expressão. 4.
Plataformas digitais. 5. Propaganda eleitoral. I. Carvalho
Neto, Tarcísio Vieira de, orient. II. Título.

Citar como: VAZ, Anna Beatriz Carvalho. *Liberdade de expressão na era digital: propaganda eleitoral, impulsioneamento e responsabilidade das plataformas*. 2025. 84 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Orientador: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

ANNA BEATRIZ CARVALHO VAZ

LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA ERA DIGITAL:

Propaganda Eleitoral, Impulsioneamento e Responsabilidade das Plataformas

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor **TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
Orientador

Doutora **FERNANDA DE CARVALHO LAGE**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
Examinadora

Doutor **EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA**
Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (FD-UERJ)
Examinador

Brasília/DF, 05 de dezembro de 2025.

Aos meus pais, *Lincoln Vaz e Karol Vaz*, por
me ensinarem a voar sem esquecer onde é casa.

AGRADECIMENTOS

Chega ao fim uma jornada que me transformou de formas que nem imaginei. Caminho que foi luz e sombra, calmaria e tempestade, e que, entre lágrimas e sorrisos, mostrou-me que o aprender é também um ato de coragem. Descobri que o esforço pode ser doce, que o desafio pode acolher e que cada obstáculo guardava em si a semente de um sonho maior. Este trabalho é, portanto, mais do que o fim de um ciclo – é a colheita de tudo o que fui, do que enfrentei e, sobretudo, de tudo o que amei nesse percurso.

Agradeço, acima de tudo, a Deus, por cada porta que se abriu. Por me lembrar que cada etapa tem seu propósito e que tudo acontece no tempo exato em que deve acontecer. A Ele, que semeou em mim a coragem para sonhar e a graça de ver florescer cada conquista. A Sua presença me acompanhou mesmo quando meus olhos não sabiam enxergar.

Aos meus pais, Lyncoln e Karol, que nunca mediram esforços por mim e que, com o seu jeito, sempre souberam transformar amor em cuidado, mesmo quando eu ainda não sabia compreender. Ao meu pai, por ser minha força e meu porto ao qual sempre retorno. Por me ensinar o valor da palavra e do trabalho. Por ser meu espelho de caráter e dedicação, e por me mostrar, com gestos e silêncios, o verdadeiro sentido de ser justo e honesto. À minha mãe, por ser minha fonte inesgotável de amor, quem me mostra, em cada gesto, que a força pode ser terna e que o amor também ensina. Por ser abrigo nas horas difíceis e luz nos dias calmos. Tudo o que sou carrega um pouco de cada um de vocês.

À minha irmã, Sofia, que é parte de mim e uma das razões pelas quais busco ser melhor a cada dia. Por me lembrar, com seu sorriso leve e sua pureza, do valor das pequenas alegrias e da responsabilidade de ser exemplo. Que ela saiba o quanto é amada e que, em cada conquista minha, há também um pedaço do amor e da inspiração que ela me dá.

Às minhas tias, Patrícia e Rebeca, que me mostraram que o amor de mãe ultrapassa qualquer laço de sangue. Por estarem sempre presentes, com conselhos que acolhem e palavras que acalmam. Por me lembrarem que a vida é feita para ser vivida com doçura e intensidade, que cada riso é cura e cada desafio é um convite a recomeçar. Aos meus primos, Artur, Lucas, Anna Alice e Maria Clara, por preencherem meus dias com alegria e risada. Pela leveza com que me lembram que a verdadeira felicidade se revela nas coisas simples.

Às minhas amigas-irmãs, Ana Letícia e Glória, que a vida me deu como presente e que se tornaram minha verdadeira família ao longo dessa jornada, deixo aqui meu mais profundo agradecimento. Obrigada por cada riso compartilhado, por cada lágrima acolhida e cada palavra de incentivo nos momentos em que pensei que fosse impossível continuar. Que nossa união

continue sendo abrigo, força e alegria em todas as etapas que ainda virão.

Aos meus amigos, Caio, Guilherme e Maurício, expresso minha gratidão pela presença constante e pela leveza que imprimiram a esta trajetória. Pela convivência, pelas conversas e pela amizade sincera. Foi uma satisfação dividir essa etapa com vocês.

Ao Vitor Ávila, meu companheiro de vida e melhor amigo, agradeço por todo o amor, paciência e cuidado. Obrigada por estar ao meu lado nos momentos de estresse e por compreender minhas ausências. Sua presença constante, seu incentivo e sua tranquilidade foram fundamentais para tornar tudo mais leve.

Por fim, à Universidade de Brasília, instituição que me formou em saber, e a todos os professores, especialmente ao meu orientador, Tarcísio Vieira, pela dedicação, pelo rigor intelectual e pelo conhecimento compartilhado, que foram fundamentais para a concretização deste trabalho. Estendo, ainda, meu sincero agradecimento à banca examinadora, composta pelo Dr. Eduardo Mendonça e pela Dra. Fernanda Lage, cujas observações qualificadas e cuja generosidade acadêmica contribuíram de modo inestimável para o aprimoramento desta pesquisa.

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há
tempo para todo propósito debaixo do céu: há
tempo de plantar e tempo de colher o que se
plantou.”
(Eclesiastes 3:1-2)

RESUMO

O presente trabalho analisa os limites e possibilidades da liberdade de expressão política na era digital, com enfoque na propaganda eleitoral e na responsabilidade das plataformas digitais. A consolidação da internet como espaço central do debate público transformou as formas de participação política, comunicação e engajamento eleitoral, impondo ao Direito Eleitoral o desafio de conciliar a livre manifestação do pensamento com a preservação da legitimidade do processo democrático. A pesquisa examina, sob perspectiva jurídico-constitucional e comparada, a proteção da liberdade de expressão nos sistemas norte-americano, europeu e brasileiro, destacando as diferenças entre modelos liberais e restritivos de tutela do discurso político. Em seguida, aborda a disciplina normativa da propaganda eleitoral no Brasil, seus limites temporais, materiais e circunstanciais, e a forma como a Justiça Eleitoral vem reinterpretando esses parâmetros diante do ambiente digital. O estudo dedica especial atenção ao impulsionamento de conteúdos como modalidade de propaganda eleitoral paga, analisando sua regulamentação, as tensões com o princípio da liberdade de expressão e a atuação das plataformas tecnológicas na moderação e transparência do conteúdo político. Por fim, discute-se o paradigma emergente da responsabilidade eleitoral das *big techs*, à luz do Marco Civil da Internet e das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, destacando a necessidade de um modelo regulatório que assegure simultaneamente a integridade das eleições e a pluralidade do debate público. A metodologia adotada é qualitativa, com base em análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, buscando contribuir para a consolidação de uma regulação democrática da comunicação política na era digital.

Palavras-chave: democracia; internet; liberdade de expressão; plataformas digitais; propaganda eleitoral.

ABSTRACT

This study analyzes the limits and possibilities of political freedom of expression in the digital age, focusing on electoral advertising and the responsibility of digital platforms. The consolidation of the internet as the main space for public debate has transformed political participation and communication, challenging Electoral Law to balance free speech with the legitimacy of democratic processes. The research examines, from a constitutional and comparative perspective, the protection of freedom of expression within the American, European, and Brazilian systems, emphasizing the distinctions between liberal and restrictive models of political discourse. It then explores the legal framework of electoral advertising in Brazil, its temporal, material, and circumstantial limits, and the interpretative evolution of the Electoral Justice in response to digital dynamics. Special attention is given to the boosting of online content as a paid form of electoral advertising, its regulation, and the tensions it raises regarding freedom of expression and platform accountability. Finally, the work discusses the emerging paradigm of electoral responsibility of big tech companies under the Brazilian Civil Rights Framework for the Internet and the resolutions of the Superior Electoral Court, highlighting the need for a regulatory model that simultaneously ensures election integrity and a pluralistic public debate. The methodology is qualitative, based on legal, doctrinal, and jurisprudential analysis, aiming to contribute to the development of a democratic regulation of political communication in the digital era.

Keywords: democracy; digital platforms; electoral advertising; freedom of expression; internet.

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	13
II – LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O DIREITO ELEITORAL.....	16
II.1 – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	19
II.2 – EUROPA.....	22
II.3 – BRASIL.....	24
III – LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A PROPAGANDA ELEITORAL	27
III.1 – LIMITE TEMPORAL	27
III.2 – LIMITE MATERIAL	30
III.3 – LIMITE CIRCUNSTANCIAL	33
IV – PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET	37
IV.1 – O AMBIENTE DIGITAL COMO EXPANSÃO DO ESPAÇO PÚBLICO	38
IV.2 – A REGULAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET	41
V – O IMPULSIONAMENTO DA PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL...	47
V.1– DISCIPLINA LEGAL	48
V.2 – APLICAÇÃO PRÁTICA DAS NORMAS E A TENSÃO COM A LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	50
VI – DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS AO EXERCÍCIO DA PROPAGANDA ELEITORAL IMPULSIONADA.....	58
VI.1 – FAKE NEWS	58
VI.2 – BOLHAS INFORMACIONAIS.....	61
VI.3 – ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA COM AS PLATAFORMAS DIGITAIS	65
VII – O PARADIGMA DA RESPONSABILIDADE ELEITORAL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS.....	70
VII.1 – O MARCO CIVIL DA INTERNET E A BASE NORMATIVA DA RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS	70
VII.2 – OS LIMITES TÉCNICOS DAS PLATAFORMAS	73
VIII – CONCLUSÃO	77
BIBLIOGRAFIA	80

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRespE	Agravo em Recurso Especial Eleitoral
AgRg	Agravo Regimental
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileira
MCI	Marco Civil da Internet
op. cit.	Obra citada
RE	Recurso Extraordinário
REspe	Recurso Especial Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

I – INTRODUÇÃO

A consolidação do ambiente digital como um dos principais espaços de formação da opinião pública alterou de maneira profunda as dinâmicas tradicionais de mediação política e de circulação de informação. As redes sociais e as plataformas tecnológicas de comunicação tornaram-se o locus privilegiado do discurso político contemporâneo, transformando a internet em verdadeira arena deliberativa global. Nesse novo ecossistema comunicacional a palavra – antes restrita a intermediários institucionais – torna-se ubíqua, descentralizada e instantânea, dissolvendo as fronteiras entre emissores e receptores e redefinindo a lógica do debate público.

Essa mutação estrutural, contudo, introduziu desafios inéditos ao Direito Eleitoral, sobretudo ao reconfigurar as formas de engajamento político e os modos de produção e difusão da propaganda eleitoral. A instantaneidade e a capilaridade das comunicações digitais reduziram significativamente os custos de mobilização, ampliando o alcance das campanhas e permitindo que candidatos e partidos dialogassem diretamente com o eleitorado.

Nesse sentido, a propaganda eleitoral, antes condicionada a espaços físicos delimitados e a tempos de rádio e televisão rigidamente controlados, passou a operar em um ambiente marcado pela interatividade, pela personalização de mensagens e pela segmentação algorítmica.

Essa facilidade de acesso e difusão democratizou, em certa medida, o discurso político, abrindo espaço para novas vozes e movimentos sociais que antes se viam excluídos dos meios de comunicação convencionais. No entanto, ela também fragilizou os mecanismos de controle e transparência do processo eleitoral, uma vez que o conteúdo político passou a circular em múltiplas plataformas e formatos, muitas vezes fora do alcance imediato da fiscalização institucional.

Assim, pode-se dizer que a própria forma de fazer política foi profundamente transformada, exigindo dos atores eleitorais uma adaptação constante a esses novos mecanismos comunicacionais. O foco das campanhas deixou de se concentrar exclusivamente nas estratégias tradicionais – como comícios, debates televisivos e programas partidários – para se deslocar em direção à construção de uma presença digital estratégica e contínua.

Desse modo, a figura do marqueteiro político cede espaço à do gestor de tráfego, do analista de dados e do estrategista digital, que operam com base em informações

comportamentais e segmentações psicográficas do eleitorado. A arena eleitoral, outrora delimitada por tempo e espaço, tornou-se perene e difusa, estendendo o debate político para além do período oficial de campanha e transformando o cotidiano digital em espaço permanente de disputa narrativa.

Essa nova configuração do espaço político-digital traz à tona um dos temas mais sensíveis e complexos do Direito Eleitoral contemporâneo: a liberdade de expressão política. Em um ambiente informacional descentralizado, onde cada indivíduo pode tornar-se emissor de mensagens com alcance potencialmente massivo, a liberdade de expressão adquire contornos inéditos, ampliando o espectro da participação democrática, mas também multiplicando os riscos de desinformação e abuso do discurso político.

A liberdade de expressão, núcleo essencial do regime democrático, é o fundamento que legitima a pluralidade de ideias, a crítica ao poder e o livre debate público. O desafio, portanto, consiste em preservar a liberdade de expressão política sem permitir que ela se converta em instrumento de desigualdade informacional.

Nesse cenário, o papel do Direito Eleitoral não é restringir o livre debate, mas garantir que ele ocorra em condições de autenticidade e paridade. A intervenção estatal deve ser orientada pelo princípio da proporcionalidade, buscando equilibrar a proteção da integridade do processo eleitoral com a salvaguarda da livre manifestação do pensamento.

Dessa maneira, o presente estudo busca examinar, sob uma perspectiva jurídico-constitucional, os limites e possibilidades da liberdade de expressão política no contexto das novas dinâmicas digitais. Pretende-se analisar como a expansão das tecnologias de comunicação e o protagonismo das plataformas vem impactando a legitimidade do processo eleitoral brasileiro.

O trabalho tem como objetivo central investigar de que forma o Direito Eleitoral está equilibrando o exercício da liberdade de expressão política com a necessidade de preservar a legitimidade do pleito e a autenticidade do debate democrático. Para tanto, serão abordadas a evolução contextual da liberdade de expressão política no contexto comparado, a disciplina jurídica da propaganda eleitoral digital no Brasil e os desafios contemporâneos quanto à atuação das plataformas tecnológicas, com especial atenção à questão do impulsionamento de conteúdo e da responsabilidade eleitoral das chamadas *big techs*.

A análise fundamenta-se em uma abordagem analítica e crítica, combinando elementos de teoria constitucional, direito eleitoral e regulação digital, com intuito de oferecer uma reflexão aprofundada sobre o papel do Estado e das plataformas na governança do espaço informacional. Busca-se contribuir para a construção de um modelo regulatório

que assegure simultaneamente a integridade do pleito com a preservação de um ambiente de debate plural e livre.

II – LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O DIREITO ELEITORAL

O Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela “exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais¹”.

Sob esse viés, a conjugação entre a supremacia da Constituição, a efetividade dos direitos fundamentais e a participação plural na esfera pública tornam-se necessários e evidentes para uma organização política em que a democracia não se reduz a um método de escolha de governantes, mas exige um ambiente institucional que assegure condições materiais e jurídicas para a livre circulação de ideias, como aponta Hans Kelsen:

A vontade da comunidade numa democracia é sempre criada através da discussão contínua, entre maioria e minoria, através da livre consideração de argumentos a favor e contra certa regulamentação de uma matéria. Essa discussão tem lugar não apenas no parlamento, mas também, e em primeiro lugar, em encontros políticos, jornais, livros e outros veículos de opinião. Uma democracia sem opinião pública é uma contradição em termos²

A liberdade de expressão, a evitar uma contradição em termos, constitui o próprio meio de realização da racionalidade democrática, na medida em que assegura as condições comunicativas necessárias à formação da vontade política legítima. Não se trata apenas de tolerar divergências, mas ao garantir que as distintas visões de mundo possam confrontar-se em igualdade de condições, o sistema jurídico preserva a abertura do processo político e impede sua captura por uma única narrativa hegemônica.

Nessa perspectiva, Aline Osório contribui para o aprofundamento dessa concepção ao propor a compreensão da liberdade de expressão como um complexo normativo multifacetado³, o qual, para sua aplicação e interpretação deve se considerar simultaneamente suas dimensões política, social, cultural e jurídica. Essa leitura poliédrica desloca o foco da análise meramente individualista para uma visão sistêmica.

Mais que uma garantia subjetiva, trata-se de um direito-função, que organiza o espaço público discursivo, condiciona a legitimidade das decisões coletivas e fomenta o desenvolvimento da personalidade e da identidade cultural dos povos. Ao mesmo tempo, essa concepção impõe ao Estado não apenas o dever de abstenção, mas também obrigações

¹ MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 43.

² KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 410.

³ A autora defende que “costuma-se apontar três principais fundamentos filosóficos para a tutela da liberdade de expressão: (i) a busca da verdade, (ii) a realização da democracia e (iii) a garantia da dignidade humana. (...) Além delas, algumas outras funções da liberdade de expressão também vêm sendo invocadas, como: (iv) a garantia de todos os demais direitos fundamentais, (v) a preservação do patrimônio cultural e científico da sociedade, e (vi) a desconfiança histórica nos governos.” (OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 47.)

positivas de promoção e proteção, voltadas à criação de condições materiais e institucionais que assegurem o pluralismo informacional, haja vista que

o ser humano se forma no contato com o seu semelhante, mostrando-se a liberdade de se comunicar como condição relevante para a própria higidez psicossocial da pessoa. O direito de se comunicar livremente conecta-se com a característica da sociabilidade, essencial ao ser humano.⁴

Ademais, Aline Osório sustenta

que a liberdade de expressão possui uma titularidade complexa ou bidirecional, eis que envolve tanto os interesses privados dos emissores, quanto os interesses dos receptores da comunicação. Quando alguém se expressa, não são apenas os seus direitos individuais que estão em jogo, mas também interesses individuais, públicos e coletivos dos receptores do discurso⁵

É justamente no âmbito eleitoral que essa concepção se revela de forma mais aguda. As campanhas, os debates públicos e a articulação entre candidatos, eleitores e meios de comunicação constituem o coração do processo democrático, convertendo a liberdade de expressão em elemento estruturante da legitimidade do voto, na medida em que possibilita uma escolha consciente e informada por parte do eleitorado, fundada no confronto plural de propostas.

No plano internacional, essa visão é confirmada tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁶ quanto no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966)⁷, instrumentos que conferem à liberdade de expressão natureza jurídica densa e universal, reconhecendo-a não apenas como princípio político, mas como manifestação concreta da dignidade da pessoa humana.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 419.

⁵ OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*, op. cit., p. 80.

⁶ Art. 18º Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, assim como a liberdade de manifestar a religião ou convicção, sozinho ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pelos ritos; Art. 19º Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 16 out. 2025.)

⁷ ARTIGO 19

1. Todos têm direito a ter opiniões sem interferência.
2. Todos têm direito à liberdade de expressão; este direito inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informações e ideias de toda natureza, independentemente de fronteiras, oralmente, por escrito ou impressas, na forma de arte ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício dos direitos previstos no parágrafo 2 deste artigo acarreta deveres e responsabilidades especiais. Por isso, poderá estar sujeito a certas restrições, que somente serão admissíveis se previstas em lei e necessárias:
(a) Para respeito aos direitos ou reputação de terceiros;
(b) Para a proteção da segurança nacional, da ordem pública (*ordre public*), ou da saúde ou moral públicas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Nova York, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 16 out. 2025.)

Os dispositivos internacionais supramencionados estabelecem, portanto, a liberdade de expressão como regra, postulando que eventuais limitações devem observar estritamente os critérios legais, equilibrando a proteção de direitos e reputação de terceiros com interesses coletivos, como a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral políticas.

Essa normatividade universal, por sua vez, confere ao direito uma força tal que até os Estados com sistemas sem constituição escrita⁸ reconhecem formalmente sua importância, demonstrando ser um padrão normativo global estruturante. Essa universalidade fornece, portanto, subsídios sólidos “para a construção de uma teoria da liberdade de expressão, já que este é um dos direitos mais protegidos mundo a fora”⁹.

Assim, para a compreensão adequada da liberdade de expressão no âmbito do Estado Constitucional brasileiro – especialmente em sua dimensão político-eleitoral – requer uma leitura que ultrapasse as fronteiras do direito interno, articulando-se com os compromissos assumidos pelo país em matéria de direitos humanos e com as experiências constitucionais de outros Estados democráticos.

Essa abertura interpretativa se insere em uma hermenêutica de caráter cosmopolita¹⁰, o qual no campo eleitoral esse diálogo revele-se particularmente fecundo, pois permite que o intérprete brasileiro observe como diferentes democracias lidam com tensões recorrentes, extraindo parâmetros que enriquecem a proteção interna da liberdade comunicativa.

No entanto, é importante mencionar que tal postura hermenêutica não implica subordinação a modelos estrangeiros, mas, ao contrário, fortalece a autonomia constitucional brasileira ao inseri-lo em uma comunidade jurídica mais ampla.

Diante disso, torna-se imprescindível examinar como diferentes democracias estruturam a proteção da liberdade de expressão no contexto eleitoral. Inicialmente serão analisadas as experiências dos Estados Unidos e da Europa, a fim de identificar práticas, limites e parâmetros que possam enriquecer a interpretação do direito no Brasil. Esse percurso comparativo não apenas ilumina soluções possíveis, como também evidencia os desafios recorrentes na conciliação entre liberdade comunicativa e integridade do processo eleitoral.

⁸ BARENDT, Eric. *Freedom of Expression in the United Kingdom Under the Human Rights Act 1998*. *Indiana Law Journal*, v. 84, p. 851–866, 2009, apud OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*, op. cit., p. 45.

⁹ OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*, op. cit., p. 45.

¹⁰ “Nesse sentido, o princípio do cosmopolitismo pode ser mais bem compreendido a partir da imagem de um espelho, através do qual as instâncias envolvidas no diálogo tornam-se capazes de refletir sobre si mesmas, a partir da perspectiva do outro” (ZAGRABELSKI, Gustavo. *El Juez Constitucional en el Siglo XXI*. México: UNAM, 2004, p. 20–21, apud OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*, op. cit., p. 45.)

II.1 – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Impreterivelmente, para a compreensão do sistema estadunidense de proteção à liberdade de expressão, é necessário situá-lo no contexto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.¹¹ Assim como o Brasil, o Estados Unidos é signatário de instrumentos interamericanos, que consagram a liberdade de manifestação, relevantes, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem¹², a Carta Democrática interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA)¹³ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.¹⁴

Apesar desse núcleo normativo comum, existem variações relevantes na interpretação e na aplicação da liberdade de expressão, refletindo contextos institucionais, históricos e culturais distintos. Tais diferenças não enfraquecem o padrão comum, mas demonstram que a proteção desse direito pode assumir nuances específicas em cada jurisdição.

Nesse contexto, a experiência constitucional norte-americana destaca-se pela formulação de precedentes singularmente amplos de proteção à liberdade de expressão, que se consolidou sob a égide da Primeira Emenda¹⁵. A Suprema Corte norte-americana, desde

¹¹ “Já no sistema interamericano, que é aquele que confere uma proteção mais ampla e robusta à liberdade de expressão” (OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*, op. cit., p. 43.)

¹² Artigo IV.

Toda pessoa tem o direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Bogotá, 1948. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/dec_am.asp. Acesso em: 16 out. 2025.)

¹³ Artigo 4 São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Carta Democrática Interamericana*. Lima, 2001. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/mandates/carta_democratica.asp. Acesso em: 16 out. 2025.)

¹⁴ **ARTIGO 13** Liberdade de Pensamento e de Expressão 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica*. São José da Costa Rica, 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 16 out. 2025.)

¹⁵ “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.” [“O Congresso não fará nenhuma lei relativa ao estabelecimento de uma religião, ou que proíba o livre exercício desta; nem que restrinja a liberdade de expressão, ou de imprensa; ou o direito do povo de se reunir pacificamente e de solicitar ao Governo a reparação de agravos.”] [tradução nossa] (UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of the United States of America: First Amendment*. 1791. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/>. Acesso em: 16 out. 2025.)

as primeiras décadas do século XX, tem interpretado esse diploma normativo de modo a resguardar o discurso político em sua máxima extensão, reconhecendo que a censura, ainda que motivada por propósitos morais, compromete o núcleo da democracia representativa.

O marco teórico dessa compreensão encontra-se no voto dissidente do Juiz Oliver Wendell Holmes, no caso *Abrams v. United States* (1919), quando consagrou a metáfora do “mercado de ideias” (*marketplace of ideas*)¹⁶, segundo a qual a verdade deve ser do resultado do confronto livre entre opiniões, e não da imposição estatal de uma versão oficial dos fatos.

Essa abertura interpretativa se materializa em uma série de precedentes paradigmáticos da Suprema Corte, os quais expandiram os contornos da Primeira Emenda a níveis praticamente absolutos de proteção. Uma das decisões mais emblemáticas é *Brandenburg v. Ohio* (1969), em que a Corte reverteu a condenação de um líder do Ku Klux Klan¹⁷ por discursos impregnados de retórica racista e antidemocrática. Nesse julgamento, o Tribunal não apenas assegurou a prevalência da liberdade de expressão, mas também redefiniu o limite entre o discurso protegido e a incitação à violência, instituindo o chamado “teste de Brandenburg”¹⁸.

Por esse prisma, além de garantir o pluralismo e proteger discursos impopulares, a amplitude da Primeira Emenda nos Estados Unidos releva um modelo de democracia que assume riscos calculados: a sociedade aceita a circulação de ideias potencialmente ofensivas

¹⁶ “[Mas quando os homens percebem que o tempo abalou muitas crenças conflitantes, podem vir a acreditar ainda mais, do que acreditam nos próprios fundamentos de sua conduta, que o bem último desejado é melhor alcançado pelo livre comércio de ideias — que o melhor teste da verdade é o poder do pensamento de se fazer aceito na competição do mercado, e que a verdade é o único fundamento sobre o qual seus desejos podem ser realizados com segurança. Esta, de qualquer forma, é a teoria da nossa Constituição. É um experimento, assim como toda a vida é um experimento. Todo ano, se não todo dia, temos que apostar nossa salvação sobre alguma profecia baseada em conhecimento imperfeito. Enquanto esse experimento faz parte do nosso sistema, penso que devemos permanecer eternamente vigilantes contra tentativas de impedir a expressão de opiniões que detestamos e acreditamos ser carregadas de morte, a menos que elas ameacem de forma iminente a interferência imediata com os propósitos legais e urgentes da lei, de modo que uma intervenção imediata seja necessária para salvar o país]” [tradução nossa]. (HOLMES, Oliver Wendell. *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919). Voto dissidente. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/250/616>. Acesso em: 17 out. 2025.)

¹⁷ Mesmo décadas após o precedente *Brandenburg v. Ohio* (1969), observa-se a permanência de manifestações de grupos extremistas como a Ku Klux Klan, o que evidencia a atualidade do debate acerca da proteção constitucional do discurso político, ainda que de conteúdo discriminatório. Nesse sentido: *Ku Klux Klan distribuiu panfletos contra imigrantes no dia da posse de Trump*. Veja, São Paulo, 22 jan. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/ku-klux-klan-distribuiu-panfletos-contra-imigrantes-no-dia-da-posse-de-trump/>. Acesso em: 7 out. 2025.

¹⁸ Segundo a formulação da Suprema Corte norte-americana: “which requires that in order to punish the speaker, the speech must be intended to incite or produce imminent lawless action, and likely to incite such action. This test was subsequently affirmed by the Court numerous times in *Hess v. Indiana* (1973), *NAACP v. Claiborne Hardware Co.* (1982), and in *Stewart v. McCoy* (2002).” Tradução livre: “requer que, para que o orador possa ser punido, o discurso seja intencionado a incitar ou produzir uma ação ilegal iminente e que seja provável que a incite. Esse entendimento foi posteriormente reafirmado pela Corte em diversas decisões, como *Hess v. Indiana* (1973), *NAACP v. Claiborne Hardware Co.* (1982) e *Stewart v. McCoy* (2002).” (UNITED STATES. SUPREME COURT. *Advocacy of Illegal Action*. Legal Information Institute, Cornell Law School, [s.d.]. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/wex/advocacy_of_illegal_action. Acesso em: 17 out. 2025.)

ou polarizadores como condição para que o debate político seja genuinamente livre. No contexto eleitoral, isso significa que campanhas, comícios e mensagens públicas podem veicular críticas duras, ironias ou provocações contra adversários, sem que o Estado interfira, desde que não ultrapassem o limiar da incitação iminente à violência.

Essa lógica de proteção máxima do discurso político ainda encontra respaldo em alertas recentes¹⁹ da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (SRFOE) da Organização dos Estados Americanos (OEA), que, em outubro de 2025, enfatizou que “as autoridades se abstenham de rotular e equiparar o discurso que incita a violência com o discurso que, embora crítico, duro ou até perturbador, constitui um exercício legítimo da liberdade de expressão”²⁰

Sob esse viés, há uma evidência de que o modelo norte-americano não é apenas histórico ou teórico, mas opera de maneira prática e contínua, supervisionando a atuação do Estado e garantindo que o pluralismo e o debate político não sejam restringidos indevidamente. Quando articulada com exemplos contemporâneos, como declarações agressivas de candidatos presidenciais – por exemplo, Donald Trump em 2024, ao se referir a imigrantes ilegais como de “animais” e “não humanos”²¹ – evidencia que a extensão da direito a livre manifestação conferida ao discurso político pode chegar a contradição a princípios de direitos humanos reconhecidos internacionalmente.²²

¹⁹ Em outubro de 2025, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (SRFOE) da Organização dos Estados Americanos (OEA) emitiu um alerta sobre o crescimento de tensões políticas e episódios de violência em contextos eleitorais nos Estados Unidos, observando que manifestações de autoridades e candidatos podem gerar confusão entre discurso legítimo e incitação à violência. O órgão enfatizou que críticas severas e retóricas agressivas, ainda que provocativas, devem ser distinguidas de ameaças reais à ordem pública, sob pena de comprometer a deliberação democrática. (OEA. *Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão: Alerta sobre clima de violência e discurso oficial nos Estados Unidos*. Washington, DC, 21 out. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=%2Fen%2Fiachr%2Fexpression%2Fmedia_center%2Fpreleases%2F2025%2F207.asp&utm_content=country-usa&utm_term=class-mon&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 17 out. 2025.)

²⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. *OEA emite alerta sobre clima de violência e discurso oficial nos Estados Unidos*. Washington, 22 out. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/expression/media_center/preleases/2025/207.asp. Acesso em: 17 out. 2025.

²¹ CNN BRASIL. *Trump chama imigrantes de “animais” e intensifica foco em imigração ilegal*. São Paulo, 9 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eleicoes-nos-eua-2024/trump-chama-imigrantes-de-animais-e-intensifica-foco-em-imigracao-ilegal/>. Acesso em: 17 out. 2025.

²² Vide Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica.: ARTIGO 1 Obrigação de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano. ARTIGO 5

Direito à Integridade Pessoal

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. ARTIGO 11

Nesse sentido, o modelo estadunidense assume um caráter deliberadamente contramajoritário: o sistema não busca eliminar ideias ofensivas ou impopulares, mas permitir que elas sejam confrontadas no espaço público, proporcionando à sociedade mecanismos para avaliá-las e rejeita-las pelo debate e pela persuasão racional. Tal abordagem reforça a noção de que a liberdade de expressão não é apenas um direito individual, mas um instrumento de constituição e manutenção do pluralismo democrático, capaz de proteger tanto minorias quanto a própria legitimidade das escolhas eleitorais, ao assegurar que a formação da opinião pública ocorra de forma ampla.

II.2 – EUROPA

Em contraste com o paradigma norte-americano, que prioriza a proteção quase absoluta do discurso político,

a Corte Europeia, ao analisar os casos sobre liberdade de expressão política, parte sempre das seguintes premissas: (i) a liberdade de expressão é um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e condição mínima para o progresso da sociedade e o desenvolvimento individual; e (ii) todas as informações estão protegidas pela liberdade de expressão, inclusive as que “ofendem, chocam ou inquietam”, como “exigência do pluralismo, tolerância e abertura de espírito, sem os quais não existe sociedade democrática”. Ademais, além dessas premissas, a Corte exige o cumprimento de alguns requisitos para admitir restrições (i) a restrição, para ser aceitável, precisa ser entendida pela Corte como “necessidade social imperiosa”; (ii) para se verificar se a restrição à liberdade de expressão, isto é, a interferência à liberdade de expressão por parte do estado, pode ser admitida em uma sociedade democrática, as justificativas precisam ser relevantes e suficientes; (iii) precisa-se também checar se a medida restritiva tomada foi proporcional aos objetivos legítimos por ela perseguidos; e, finalmente, (iv) deve haver lei que res-palde a restrição à liberdade de expressão.²³

Essa diferença de enfoque decorre de fatores históricos e institucionais: enquanto a Primeira Emenda dos Estados Unidos foi concebida em um ambiente de defesa contra o excesso estatal, o sistema europeu foi construído no pós-Segunda Guerra Mundial, sob o trauma dos regimes totalitários e da instrumentalização da palavra como meio de destruição democrática.

No âmbito normativo, o Sistema Europeu de Direitos Humanos, estruturado a partir da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) de 1950, representa um marco histórico na consolidação de um modelo jurídico de proteção de direitos inerentes ao ser

Proteção da Honra e da Dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.

²³ BUCCI, Daniela. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*. 2. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2018. E-book, p. 48. ISBN 9788584933211. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933211/>. Acesso em: 17 out. 2025.

humano voltado à preservação da democracia, do Estado de Direito e da dignidade da pessoa humana. O art. 10 da CEDH²⁴, por sua vez, reconhece expressamente o direito à liberdade de expressão “em sentido amplíssimo”²⁵, constituindo-se em um dos pilares essenciais da ordem democrática europeia.

A Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), intérprete máxima da Convenção, foi responsável por dotar o artigo 10 de um conteúdo normativo dinâmico, moldado por meio de uma jurisprudência que equilibra a liberdade comunicativa e as exigências da convivência democrática.

Nesse sentido, o Tribunal tem afirmado que a liberdade de expressão política e eleitoral possui dimensão institucional, pois sua restrição compromete não apenas o direito do orador, mas também o direito do público de ser informado.

O precedente paradigmático *Lingens v. Áustria* (1986) marcou a consolidação desse entendimento. Na ocasião, a Corte reconheceu que um jornalista que criticava o chanceler austríaco não poderia ser condenado criminalmente por difamação, pois

A liberdade de imprensa proporciona, além disso, ao público um dos melhores meios de descobrir e formar uma opinião sobre as ideias e atitudes dos líderes políticos. De modo mais geral, a liberdade de debate político está no cerne do conceito de sociedade democrática que prevalece em toda a Convenção.

Os limites da crítica aceitável são, portanto, mais amplos no que se refere a um político como tal do que a um indivíduo. Ao contrário deste último, o primeiro se expõe, inevitável e conscientemente, a um escrutínio rigoroso de cada palavra e ação, tanto por jornalistas quanto pelo público em geral, e deve, consequentemente, demonstrar um maior grau de tolerância. Sem dúvida, o Artigo 10, parágrafo 2 (art. 10-2) permite que a reputação de terceiros – ou seja, de todos os indivíduos – seja protegida, e essa proteção se estende também aos políticos, mesmo quando não atuam em sua capacidade privada; mas, em tais casos, os requisitos dessa proteção devem ser ponderados em relação aos interesses da discussão aberta de questões políticas.²⁶

Outrossim, é válido mencionar ainda os precedentes *Garaudy v. França*²⁷ (2003) e

²⁴ Artigo 10 – Liberdade de expressão 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão. Esse direito compreende a liberdade de ter opiniões e de receber e transmitir informações e ideias sem interferência de autoridade pública e independentemente de fronteiras. Este artigo não impede os Estados de exigirem o licenciamento de empresas de radiodifusão, televisão ou cinema. 2. O exercício dessas liberdades, por implicar deveres e responsabilidades, pode estar sujeito a formalidades, condições, restrições ou sanções previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da integridade territorial ou da segurança pública, para a prevenção da desordem ou do crime, para a proteção da saúde ou da moral, para a proteção da reputação ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do Poder Judiciário. (CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*. Roma, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.)

²⁵ “o que, além de abarcar várias espécies de liberdade de expressão, como a comercial, profissional e artística, por exemplo, implicaria entender-se a liberdade de expressão como “uma liberdade na comunicação pública”. (BUCCI, Daniela. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, op. cit., p. 49.)

²⁶ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Handyside v. Reino Unido*, 1976, Série A, n. 24, par. 49.

²⁷ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Garaudy v. França*. Decisão de 24 de junho de 2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-44357>. Acesso em: 17 out. 2025.

*Gündüz v. Turquia*²⁸ (2003), vez que ilustram a complexidade do equilíbrio que a Corte Europeia de Direitos Humanos busca entre a liberdade de expressão e a proteção da sociedade contra discursos que atentam contra a dignidade humana. Assim, discursos políticos e eleitorais, ainda que possam ser utilizados como meio de críticas severas a autoridades e partidos, encontram limites no racismo, xenofobia, negacionismo ou incitação direta à violência.

Em suma, a liberdade de expressão eleitoral na Europa é concebida como um direito instrumental e condicional: instrumento de fortalecimento do pluralismo, da transparência e do debate público, condicionado à proteção de princípios fundamentais que garantam que a disputa política não se transforme em veículo de intolerância, incitação à violência ou negação da realidade histórica. Esse equilíbrio sofisticado distingue a proteção europeia, mostrando que a liberdade de expressão, ainda que robusta, é inseparável do compromisso com a democracia substancial

II.3. BRASIL

A análise comparada dos modelos estadunidense e europeu revela que a proteção à liberdade de expressão pode assumir feições profundamente distintas conforme o contexto histórico e institucional de cada país.

O Brasil, por sua vez, apresenta um modelo híbrido e normativamente ambivalente de tutela da liberdade de expressão, situado entre a inspiração liberal norte-americana e a tradição europeia de ponderação entre direitos. Essa duplicidade reflete a própria trajetória constitucional brasileira, marcada por oscilações entre autoritarismo e democracia, entre a liberdade formal e controle institucional do discurso político.

A Constituição de 1988, produto de redemocratização, consagrou a liberdade de expressão como um dos pilares da nova ordem democrática, nos artigos 5º, incisos IV, IX e XIV, e no artigo 220 da Constituição de 1988²⁹, assegurando a livre manifestação do

²⁸ Corte Europeia de Direitos Humanos. *Gündüz v. Turquia*. Decisão de 4 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61522>. Acesso em: 17 out. 2025.

²⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; e Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 out. 2025.)

pensamento, a liberdade de informação e vedando expressamente qualquer forma de censura prévia. Em seu plano normativo, portanto, o texto constitucional brasileiro aproxima-se do paradigma norte-americano, na medida que confere à liberdade comunicativa um status de direito preferencial³⁰, essencial para a formação da opinião pública e o exercício da cidadania.

Outrossim, é válido mencionar ainda que a liberdade de expressão eleitoral no Direito brasileiro pode ser entendida em três dimensões complementares. A primeira é a dos candidatos e partidos políticos, que possuem o direito de apresentar ideias, críticas e propostas de governo, sem as quais o debate público se esvazia. A segunda é a dos eleitores e cidadão, titulares da liberdade de manifestar apoio, repúdio ou simples opinião política, tanto de forma individual quanto coletiva. Por fim, a terceira dimensão envolve os meios de comunicação e as plataformas, espaços onde o discurso político se difunde e se consolida, tornando-se acessível ao público e influenciando a formação do juízo eleitoral.

Todavia, a concretização desse direito no plano institucional seguiu caminho paternalista. A experiência brasileira estruturou-se sob um viés fortemente tutelado, em que o Estado – e, em especial a Justiça Eleitoral – assume papel de árbitro do discurso político. Essa postura decorre de uma concepção de democracia que “pressupõe a incapacidade de julgamento e discernimento dos cidadãos; e ainda se prende aos ideais que marcaram o período ditatorial no Brasil, em especial a contenção da liberdade de expressão”³¹.

Dessa forma, para além do âmbito teórico, situações como

Artistas impedidos de manifestarem seu apoio político espontâneo a pré-candidato durante festival de música. Aulas com temática eleitoral e reuniões de natureza política proibidas em universidades públicas. Candidatos impedidos de criticar seus adversários e denunciar casos de corrupção. Jornais impedidos de circular pela polícia. Veículos de imprensa proibidos de divulgar informações do pleito eleitoral. Humoristas constrangidos a não fazer piada com políticos. Conteúdos removidos de sites de notícias. Eleitores impossibilitados de manifestarem seu apoio a campanhas. Computadores recolhidos das residências de jornalistas para averiguação. Todos esses exemplos parecem fazer parte de um passado autoritário que já teria ficado para trás. Mas não. São episódios que marcaram recentes eleições brasileiras.³²

Assim, é indubitável que a liberdade de expressão no Brasil não se encontra plenamente consolidada como um direito emancipatório, mas como um direito

³⁰ “A liberdade de expressão é a maior expressão da liberdade. É o direito dos direitos fundamentais, porque é por meio dele que se exercem todos os demais. [...] A Constituição de 1988 confere à liberdade de expressão posição preferencial no cotejo com outros direitos fundamentais, pois dela depende a plena realização da democracia.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 130/DF*. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento em 30 abr. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 nov. 2009.)

³¹ OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*, op. cit., p. 31.

³² OSÓRIO, Aline. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, op. cit., p. 29.

administrado, cujo o exercício depende da interpretação contingente das instituições. Essa se acentua no contexto eleitoral, em que a Justiça Eleitoral – sob o pretexto de garantir a paridade de armas e coibir abusos – transforma-se em curadora do discurso político, selecionando, moderando e, por vezes, silenciando manifestações que, em uma democracia madura, seriam objeto de contestação pública e não de proibição judicial.

Dessa maneira, a liberdade de expressão no contexto eleitoral revela-se formalmente protegida, mas estruturalmente condicionada. O Direito Eleitoral, formado pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral (Lei nº 2.737/1965), pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, estabelece regras detalhadas sobre propaganda, financiamento, registro de candidaturas e conduta dos agentes políticos. Essas normas tem por finalidade preservar a igualdade entre concorrentes e evitar abusos que possam comprometer a lisura do pleito.

Tal cenário não revela apenas um déficit de efetividade, mas um processo de “não constitucionalização” do direito eleitoral brasileiro. Como observa Aline Osório,

No Brasil, porém, a disciplina ainda se encontra em sua infância. A despeito do inegável sucesso da Justiça Eleitoral na realização da “verdade eleitoral” e do espantoso volume da legislação, esse ramo do Direito padece da ausência de identificação e sistematização de princípios, fundamentos filosóficos e métodos que iluminem a interpretação e a aplicação de seus preceitos. Boa parte da doutrina ainda se encontra empenhada na análise do conteúdo das normas e decisões judiciais, em um plano muitas vezes puramente descritivo, sem preocupações mais profundas com a construção das bases teóricas da disciplina e com a prescrição dos sentidos e caminhos para seu aperfeiçoamento³³

Sob essa ótica, a problemática revela a persistente dificuldade do legislador e da Justiça Eleitoral em resolver, de forma constitucionalmente adequada, as tensões decorrentes da colisão entre direitos e princípios constitucionais, quais sejam a soberania popular, a legitimidade do sufrágio, a isonomia entre os candidatos, a moralidade e a probidade administrativa, a normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, §9º, da Constituição³⁴), bem como a liberdade do voto e a igualdade de oportunidades no pleito, com a liberdade de expressão sob o prisma do princípio da proporcionalidade.

³³ OSÓRIO, Aline. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, op. cit., p. 31.

³⁴ Vide Constituição Federal de 1988: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

III – LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A PROPAGANDA ELEITORAL

Nesse contexto, torna-se evidente que a regulamentação do discurso político no Brasil não se limita à definição de direitos e deveres formais, mas envolve escolhas concretas sobre quais formas de expressão devem receber proteção e quais podem ser moderadas ou restringidas em função de princípios eleitorais. A propaganda eleitoral, por concentrar as manifestações políticas mais visíveis e influentes, constitui o espaço privilegiado em que essas tensões se concretizam, tornando-se o campo de análise essencial para compreender como a liberdade de expressão se materializa no processo democrático brasileiro.

De maneira inicial, José Jairo Gomes disciplina por propaganda eleitoral:

a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de se comunicar com a comunidade e captar votos dos eleitores visando à investidura em cargo público-eletivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na formação da consciência política e na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e conquista de votos.³⁵

Dessa maneira, ao analisar a propaganda eleitoral sob a perspectiva da liberdade de expressão, percebe-se que ela não se restringe a uma mera técnica de comunicação ou marketing político, mas constitui um mecanismo central de participação democrática. Trata-se de um espaço em que candidatos e partidos exercem de forma intensa o direito de manifestação, permitindo que ideias, críticas e visões de mundo sejam confrontadas e avaliadas pelo público.

Contudo, essa dinâmica não ocorre em um vácuo normativo: a propaganda eleitoral encontra-se atravessada por limitações que visam preservar o espaço público. Assim, “algumas notas específicas atinentes ao Direito Eleitoral importam a obrigatoriedade de uma ótica particularizada da liberdade de expressão vinculada às propagandas eleitorais³⁶”, haja vista que essa tensão exige reflexão sobre como a própria configuração da propaganda impacta a pluralidade de ideias e a efetividade do voto consciente.

III.1 – LIMITE TEMPORAL

³⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 427. ISBN 9786559777457. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777457/>. Acesso em: 8 out. 2025.

³⁶ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: reflexões jurídicas a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 127.

Os limites formais da propaganda eleitoral constituem o conjunto de regras previstas na Constituição Federal, na legislação eleitoral e em resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, que delimitam o exercício do direito à expressão política durante o período de campanha.

Nesse sentido, destaca-se a temporalidade, que configura um dos instrumentos centrais de contenção dos abusos de poder político e econômico. O marco normativo dessa limitação é o art. 36 da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual a propaganda eleitoral somente é permitida a partir de 16 de agosto do ano da eleição, ressalvadas hipóteses específicas, como a propaganda intrapartidária realizada nos 15 dias anteriores à convenção destinada à escolha de candidatos.

A limitação temporal tem, portanto, função teleológica e preventiva, uma vez que busca assegurar que o debate público ocorra em condições equitativas, dentro do marco temporal previamente definido e sujeito à fiscalização da Justiça Eleitoral. Por essa razão, a definição do que efetivamente constitui propaganda eleitoral antecipada tem sido objeto de evolução jurisprudencial e normativa, uma vez que, a redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015 ao art. 36-A da Lei das Eleições, estabelece que não configuram propaganda antecipada determinados atos de pré-campanha, desde que não haja pedido explícito de voto.

A jurisprudência do TSE tem se orientado nesse sentido, adotando uma análise causuística para aferir a presença de elementos que indiquem o caráter eleitoral antecipado da conduta. O Tribunal considera aspectos como o conteúdo da mensagem (se há pedido expresso ou implícito de voto), o contexto da veiculação (evento público, redes sociais, entrevistas) e o alcance comunicativo (difusão em massa, impulsionamento pago ou uso de meios publicitários)³⁷.

³⁷ “[...] Eleições 2024. Representação. Propaganda eleitoral irregular antecipada. Publicação. Internet. Rede social. Vídeos e fotos do evento de lançamento de pré-candidatura. Pedido explícito de votos. Uso de palavras e expressões com sentido semântico equivalente. Evento aberto ao público. Adereços com cores e número do partido. [...] 2. Na hipótese dos autos, o objeto da representação foi a publicação em rede social de fotos e vídeos do evento de lançamento de pré-candidatura ao cargo de prefeito, de onde se extraem as seguintes expressões: ‘vamos juntos, vamos na vitória’ e ‘fazer a melhor gestão’. 3. Nesse cenário, é importante ressaltar que o uso das referidas expressões exclusivamente no contexto de evento intrapartidário poderia, a princípio, ser considerado como mero pedido de apoio político, permitido no período de pré-campanha nos termos do art. 36-A, *caput* e § 2º, da Lei n. 9.504/1997, desde que não estivessem presentes outros elementos que evidenciassem a antecipação da campanha eleitoral propriamente dita, como, por exemplo, a quebra de isonomia entre os concorrentes. 4. No caso, contudo, a veiculação das referidas expressões por meio de rede social, atingindo o eleitorado de forma geral, associadas de forma clara à divulgação da futura candidatura configura hipótese equivalente a pedido explícito de votos. 5. Ademais, não obstante apenas a publicação no Instagram seja objeto da representação, extrai-se do acórdão regional o seguinte reforço argumentativo delineado no voto do relator: ‘tampouco me parece que o evento se tratou de simples convenção intrapartidária para lançamento de pré-candidatura em ambiente fechado. Ao contrário, as imagens do vídeo demonstram o lugar com portões abertos e quantidade expressiva de pessoas com bandeiras e adereços que claramente fazem referência a cor e ao número do partido do candidato, com ares de comício’. Verifica-se, assim, que as imagens divulgadas também remetiam a campanha eleitoral. [...]” (BRASIL.

A eficácia da limitação temporal depende, contudo, da aplicação proporcional dessas regras. A atuação preventiva da Justiça eleitoral – como a ordem de retirada de conteúdo ou a imposição de multa – deve observar os princípios da razoabilidade e da liberdade de expressão, evitando o risco de censura.

Dessa forma, a interpretação restritiva desses dispositivos pode acabar por tolher indevidamente o exercício da própria essência da atividade política e comunicativa, especialmente quando se exige que os pré-candidatos dissimulem suas ideias, valores ou projetos sob pena de caracterizar ilícito eleitoral.

Porém, tal exigência destoa da realidade política contemporânea – em que o eleitorado já reconhece os atores políticos e acompanha suas manifestações pelo meios de comunicação. Logo, como observa Aline Osório,

os critérios a serem utilizados para caracterizar uma determinada mensagem de pré-candidato como propaganda eleitoral antecipada devem ser capazes de aferir se há interferência indevida dos poderes econômico, político e midiático apta a desigualar as chances de concorrência das diferentes correntes que disputarão o pleito. A revelação ao eleitorado do cargo político que se deseja, a ação política que pretende desenvolver e os méritos pessoais (parâmetros que eram usados inicialmente pelo TSE) mostram-se, porém, manifestamente inadequados para esse exame (tanto é que, a partir da minirreforma de 2015, tornaram-se expressamente admitidos).³⁸

Nesse mesmo sentido, o Min. Dias Toffoli enquanto presidente do TSE, afirmou em entrevista,

Sou a favor da propaganda, do debate político. Já tivemos a ditadura. Por que um debate num sindicato ou associação é considerado propaganda antecipada e é proibido? Ao mesmo tempo, toda semana aparece uma pesquisa eleitoral com os nomes dos pré-candidatos. É uma hipocrisia sem tamanho. É a ideia de achar sempre que o povo vai ser tutelado. Ora, deixa as pessoas discutirem. Por que controlar a Internet? Deixa ela fazer o debate. O povo tem cabeça para discernir o que é bom e o que é ruim. [...] Veja essa hipocrisia: foi exibido há pouco na TV o programa com o Eduardo Campos. Eles não podem, no programa do partido deles, chegar lá e dizer às claras: “Nós queremos chegar ao poder”. Não podem. Não podem por causa da lei, que o Congresso não muda. Não tem sentido.³⁹

Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n. 0600132-04*. Rel. Min. André Ramos Tavares, julgado em 13 maio 2025.)

“Eleições 2024. [...] Representação por propaganda eleitoral antecipada. Postagem no Instagram. Configuração do pedido explícito de voto mediante a utilização de ‘palavras mágicas’. [...] 2. A jurisprudência do TSE é firme no sentido de que a propaganda eleitoral antecipada prevista no art. 36-A da Lei n. 9.504/1997 pode se caracterizar pela utilização de expressões que contenham o mesmo sentido semântico do pedido explícito de voto. Precedentes. 3. No caso concreto, o pedido explícito de voto se evidencia na utilização da frase ‘Eu sou do bem e voto 12’ seguida de menção ao perfil do pré-candidato no Instagram [...], que denota a promoção de determinada candidatura pelo uso da palavra ‘voto’ acompanhada do número da legenda. [...]” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 0600009-86*. Rel. Min. Raul Araújo, julgado em 27 ago. 2024.)

³⁸ OSÓRIO, Aline. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, op. cit., p. 153.

³⁹ TOFFOLI, José Antonio Dias. *Entrevista ao Estadão*: “Proibir campanha antecipada é hipocrisia”. São Paulo, 7 abr. 2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/proibir-campanha-antecipada-e-hipocrisia-diz-dias-toffoli-8s9tgz1c1sc0abwxl8v6cx6j2/>. Acesso em: 20 out. 2025.

Sob essa perspectiva, é evidente a linha tênue entre a aplicabilidade de princípios que legitimam a intervenção da Justiça Eleitoral e a preservação do núcleo essencial da liberdade de expressão política. A proteção à paridade de oportunidades e à lisura do pleito, embora constitucionalmente necessária, não pode ser exercida de modo a asfixiar a dinâmica própria do debate público, que é, por natureza, plural, permanente e, muitas vezes, provocativa. O desafio hermenêutico reside em reconhecer que o mesmo ordenamento jurídico que impõe limites à propaganda eleitoral também consagra o direito de participação política ampla.

O risco, portanto, não está em permitir que o discurso político se manifeste antes do prazo legal, mas em interpretar a limitação temporal como um instrumento de tutela excessiva, que subestima a capacidade crítica do leitor e enfraquece o espaço público de deliberação. A leitura constitucionalmente adequada desses limites exige que o foco da repressão se mantenha sobre condutas que efetivamente distorçam a igualdade de oportunidades – como o uso indevido de recursos, a manipulação de meios de comunicação ou o financiamento irregular –, e não sobre o livre exercício do pensamento político.

Nesse norte, a compreensão dos limites formais da propaganda eleitoral se completa com a análise dos limites materiais, que não incidem sobre datas ou formas de veiculação, mas incidem sobre o conteúdo propriamente dito.

III.2 – LIMITE MATERIAL

Se os limites temporais delimitam o *quando* da propaganda eleitoral, os limites materiais incidem sobre o *quê* pode ser comunicado. Trata-se, portanto, da dimensão substancial do controle da comunicação política, voltada ao conteúdo e aos valores ético-jurídicos que devem orientar o processo eleitoral.

O ponto de partida é o reconhecimento de que a propaganda eleitoral é, simultaneamente, um ato comunicativo e um ato de poder, isso porque, ao contrário de outras manifestações protegidas pela liberdade de expressão, tem o poder de influir diretamente na vontade popular e, por conseguinte, na distribuição do poder político. Essa natureza, em tese, justifica a imposição de limites, como expressa o art. 242 do Código Eleitoral⁴⁰, ao vedar meios publicitários capazes de criar artificialmente estados mentais ou

⁴⁰ Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. (BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de*

passionais no eleitor⁴¹.

Contudo, a amplitude desses comandos normativos introduz um elevado grau de subjetivismo interpretativo. Expressões como “meios destinados a criar estados mentais ou conteúdos passionais” dependem fortemente da valoração de quem julga, abrindo espaço para leituras divergentes entre a proteção legítima da higidez do processo eleitoral e a indevida restrição da liberdade política. Assim, é indubitável que a definição do que configura um conteúdo “abusivo” ou “emocionalmente manipulatória” envolve juízos morais e culturais, muitas vezes variáveis conforme o contexto social e o momento histórico.

Outrossim,

some-se a isto, o fato de que o TSE tem poderes para emitir normas que regulamentam a Lei das Eleições, e que, a cada eleição, novas normas são assim emitidas pelo TSE, “provocando um extraordinário inchaço no bloco normativo. [...] o que, por sua vez, se reflete, em um emaranhado de interpretações muitas vezes contraditórias, e em um enorme volume de ações, propiciando ampla judicialização do processo eleitoral.”⁴²

Por isso, embora o legislador imponha restrições quanto a conteúdo abusivos, discriminatórios ou fraudulentos, vedando condutas como a difusão de fatos sabidamente inverídicos (art. 323 do Código Eleitoral⁴³) e a utilização de símbolos públicos em favor de candidatos⁴⁴ (art. 40 da Lei nº 9.504/1997⁴⁵), a aplicação dessas normas revela o constante desafio de conciliar segurança jurídica e liberdade de expressão, evitando que o discurso eleitoral se converta em instrumento de censura ou desigualdade.

julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 20 out. 2025.)

⁴¹ O Min. Tarcísio Vieira de Carvalho esclarece “Não se pode emprestar ao caput do (vetusto) art. 242 do Código Eleitoral uma interpretação que desnature a liberdade de expressão, mormente a partir da compreensão puramente gramatical de dispositivo legal que ostenta redação defeituosa ou no mínimo dúbia, que, se aplicada a ferro e fogo, acaba por esvaziar a própria utilidade das propagandas eleitorais, as quais têm por escopo precípua criar estados emocionais, mentais ou passionais, favoráveis a determinadas candidaturas, forradas por ideias mais ou menos atraentes”. (BRASIL. TSE. *Representação no 120133/DF*. Relator: Ministro Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Rel. designado: Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, 23 set. 2014, p. 12)

⁴² BUCCI, Daniela. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, op. cit. p. 205.

⁴³ Vide Código Eleitoral de 1965: Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: ([Redação dada pela Lei nº 14.192, de 2021](#))

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

⁴⁴ “A proibição de promoção pessoal na publicidade institucional tem natureza jurídica não de princípio, mas de regra constitucional na justa medida em que se aplica na base do “tudo ou nada” e tem o escopo precípua de fazer valer a impessoalidade administrativa numa de suas muitas vertentes substanciais” (CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: reflexões jurídicas a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. op. cit. p. 84)

⁴⁵ Art. 40. O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR. (BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 out. 2025)

Esse tensionamento se acentua quando se observa o art. 53 da Lei das Eleições⁴⁶, que, ao mesmo tempo em que reafirma a vedação à censura prévia introduz proibições de caráter fortemente valorativo, como a veiculação de propaganda “ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes”. Ao permitir a intervenção judicial para impedir a reapresentação de conteúdos considerados ofensivos, o dispositivo transfere à Justiça Eleitoral a tarefa de definir, em cada caso, o que se entende por “moral” e “bons costumes”⁴⁷.

Nesse cenário de indeterminação conceitual, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem desempenhado papel decisivo na concretização dos limites materiais da propaganda. Assim,

a liberdade de expressão, de forma ampla, vem sendo compreendida pelos tribunais como qualidade inerente ao Estado Democrático de Direito em razão de que a medida adequada para a reparação de seu eventual abuso é o direito de resposta, e não a supressão liminar de seu conteúdo (Rcl. nº 28747 AgR/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ ac. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 9.11.2018).⁴⁸

Todavia, quando se observa a aplicação concreta dessas diretrizes, percebe-se que o ideal de ampla liberdade frequentemente cede espaço a uma postura de contenção judicial. Essa tendência ficou evidente na Representação nº 1658-65⁴⁹, a qual se enfatizou a vedação de veiculação de críticas pessoais, depoimentos de terceiros e matérias jornalísticas, sob o argumento de que a propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio deve ser essencialmente “programática e propositiva”⁵⁰.

⁴⁶ Vide Lei das Eleições: Art. 53. Não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos.

§ 1º É vedada a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, sujeitando-se o partido ou coligação infratores à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte. § 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral impedirá a reapresentação de propaganda ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes.

⁴⁷ Como defende a doutrina, “muito graves são os problemas que podem surgir com relação a estes dispositivos: mais uma vez, a subjetividade – como identificar objetivamente o que “degrada ou ridiculariza” candidato, partido ou coligação? Como identificar um “tratamento privilegiado” a determinado candidato? E como proibir filmes, novelas, etc devido a mera “alusão ou crítica” a candidatos et al.? Além disso, o que é ainda mais grave é proibição da divulgação de opinião do inciso III – então, não se pode divulgar qualquer opinião? Uma aplicação rigorosa deste artigo suprimiria qualquer comentário político no período eleitoral – justamente quando a sociedade está mais atenta e mais precisa das mais diversas opiniões políticas”. (BUCCI, Daniela. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*. op. cit. p.205.

⁴⁸ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: reflexões jurídicas a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. op. cit., p. 204

⁴⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 1658-65/DF*, Rel. Min. Admar Gonzaga, red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 09 out. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico do TSE*, Brasília, DF, 13 out. 2014.

⁵⁰ Aline Osório defende que “tal orientação é, porém, nitidamente contrária à Constituição. E isso por vários fundamentos. Em primeiro lugar, constitui restrição a um conteúdo extremamente valioso para as eleições, impedindo que venham a público informações relevantes sobre a idoneidade e a trajetória dos candidatos, essenciais para a decisão de voto. Produz, assim, grave violação à liberdade de expressão, afetando tanto o direito dos candidatos de veicularem informações e manifestações de interesse público, quanto o direito da coletividade de recebê-las. E mais: como já se viu, para que limitações a esse direito sejam admissíveis, o primeiro requisito é que sejam veiculadas por lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo competente, o que não foi respeitado neste

Essa discrepância entre o princípio e a prática evidencia que, embora o sistema normativo proclame a primazia da liberdade de expressão, a cultura institucional ainda tende a proteger o processo eleitoral mediante a restrição do discurso, e não pela ampliação de sua pluralidade. Tal postura acaba por inverter a lógica democrática, tratando o eleitor como sujeito vulnerável à manipulação e não como agente autônomo de discernimento crítico.

Conclui-se, portanto, que os limites materiais, embora formulados como normas de conteúdo, só adquirem sentido pleno quando aplicados a situações concretas, nas quais o contexto político, o meio de veiculação e a sensibilidade social influenciam decisivamente o juízo judicial. Em outras palavras, a fronteira entre o lícito e o ilícito na propaganda eleitoral não decorre apenas do conteúdo, mas da circunstância em que ela se manifesta.

É nesse ponto que se projetam os limites circunstanciais, nos quais a avaliação da Justiça Eleitoral deixa de ser meramente normativa para se tornar contextual, variando conforme o tempo, o ambiente comunicacional e o impacto político da mensagem.

III.3 – LIMITE CIRCUNSTANCIAL

Em síntese, os limites materiais revelam-se, na prática, altamente dependentes do contexto em que se aplicam. É nesse interstício que se projetam os limites circunstanciais, que não incidem sobre o conteúdo, mas sobre os meios, formas e condições de sua veiculação. Rádio, televisão, imprensa escrita, internet e redes sociais constituem arenas distintas, cada qual com potencial diverso de alcance e impacto, impondo ao uma análise às características particulares do veículo e à repercussão da mensagem.

Sob essa perspectiva, a propaganda eleitoral deixa de ser um ato abstrato regulado apenas por normas formais e materiais, para se tornar uma prática situada, em que o mesmo conteúdo pode ser lícito ou ilícito dependendo do meio e da abrangência de sua difusão. A

caso. Em segundo lugar, a restrição criada pelo TSE é nitidamente paternalista. Ela representa uma tentativa de impor, de cima, um determinado modelo de debate público, que retira dos eleitores a possibilidade de julgar as informações recebidas e a qualidade das propostas e dos candidatos. Em terceiro lugar, tal determinação enseja possível violação à paridade de armas entre candidatos. De um lado, porque a definição do que é ou não debate programático e propositivo é enormemente subjetiva (como comprova a lista de propagandas suspensas), gerando a possibilidade de favorecimentos. De outro, porque a proibição de propaganda negativa não vale para a mídia, de modo que os candidatos continuarão expostos a eventual noticiário negativo, mas não poderão utilizar a propaganda eleitoral para se defenderem. Em quarto lugar, a nova regra gera estímulos ao uso da Justiça Eleitoral como arma política, já que permite que candidatos e partidos obtenham a suspensão da veiculação de qualquer mensagem que lhes desagrade, a pretexto de não possuir conteúdo propositivo. Finalmente, não se pode deixar de registrar o grave prejuízo à segurança jurídica, tendo em vista que a alteração das regras do jogo foi efetivada nos momentos finais da partida e não veio acompanhada de quaisquer critérios objetivos que pudessem orientar a aplicação da nova exigência.” (OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão. op. cit.*, p. 191.)

veiculação em canais de grande penetração regional ou nacional ou a transmissão em horários de maior audiência, possuem implicações concretas sobre a igualdade de oportunidades.

Essa lógica evidencia que os limites circunstanciais são, em essência, contextuais e dinâmicos: eles refletem a adaptação das normas aos fluxos comunicacionais contemporâneos, à sensibilidade social e à realidade política em que a propaganda se insere. O desafio reside em reconhecer que a liberdade de expressão não se esgota no conteúdo em si, mas se expande para os modos de veiculação.

Dentro desse quadro, é possível identificar como diferentes veículos de comunicação impõe dimensões próprias à propaganda eleitoral. A televisão e o rádio possuem regulamentação detalhada na Lei nº 9.504/1997, em especial no artigo 45⁵¹, que define tempos máximos de veiculação, horários, formatos de programas e inserções. Esses meios têm grande penetração e abrangência, sendo capazes de atingir um público amplo de forma rápida e uniforme, o que aumenta tanto o impacto quanto a responsabilidade sobre o conteúdo transmitido.

Outrossim, é válido mencionar ainda que

A imposição de disciplina normativa mais restritiva também se dá em função da percepção de que a mídia não desempenha meramente o papel de um observador neutro do processo eleitoral, tornando-se muitas vezes um relevante ator da disputa. A capacidade de selecionar os fatos que serão noticiados, bem como a forma de apresentação das informações ao público confere à radiodifusão, em especial à TV, grande poder sobre a realidade que é transmitida ao espectador e sobre a formação da opinião pública. No Brasil, isso se torna ainda mais grave em razão da concentração de veículos de comunicação social nas mãos de políticos, sobretudo em pequenos municípios. Nesses casos, há um possível conflito de interesses na divulgação de informações, em prejuízo da paridade de armas entre os candidatos. Como resultado, a lei eleitoral brasileira também impõe à radiodifusão algumas obrigações e restrições relativas à sua programação normal e noticiário, buscando garantir a imparcialidade e a equidistância, impedindo que candidatos possam ser beneficiados ou prejudicados

⁵¹ Vide Lei das Eleições: Art. 45. Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e em seu noticiário: I - transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II - usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito; ([Vide ADIN 4.451](#))

III - veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes; ([Vide ADIN 4.451](#))

IV - dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V - veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

VI - divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

pela cobertura midiática.⁵²

A imprensa escrita, por outro lado, goza de maior liberdade quanto à veiculação de conteúdos eleitorais, podendo assumir posição favorável ou desfavorável⁵³ a candidatos, sem que haja exigência de neutralidade absoluta. Essa característica decorre do seu alcance segmentado e da natureza menos imediata de sua difusão, o que, por conseguinte, reduz o potencial de desequilíbrio do pleito.

Nesse norte,

compreende-se que a exteriorização de opiniões, ainda que por imprensa escrita, faz parte do processo democrático, "não podendo, bem por isso, ser afastada, sob pena de amesquinhá-lo e, no limite, comprometer a liberdade de expressão, legitimada e legitimadora do ideário de democracia (AgR-AgR-AI nº 983-35/MT, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.4.2017)⁵⁴

Alem dos veículos supracitados, urge a menção aos *outdoors* que, por sua vez, são disciplinados pelo art. 39, § 8º⁵⁵, da Lei das Eleições, que veda sua utilização para fins de propaganda eleitoral, considerando o elevado poder de visibilidade e a impossibilidade de controle do tempo de exposição pelo eleitor.

Da mesma forma, os comícios e reuniões públicas são regulados pelos artigo 39, *caput* e § 4º⁵⁶ da mesma lei, com previsão de horários, locais e condições de realização. Esses eventos, embora tradicionais e efetivos na mobilização dos eleitores, possuem potencial elevado de pressão sob o eleitorado, seja pelo impacto emocional da multidão, seja pelo alcance mediático das imagens divulgadas posteriormente, impondo limites claros quanto à sua realização.

Por essa razão, a Lei das Eleições veda expressamente a realização de showmícios, ou seja, eventos eleitorais em que a atração principal seja artística ou musical, com a finalidade de angariar público em função do entretenimento e não do debate político ou da

⁵² OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. op. cit., p. 241

⁵³ "A jurisprudência do TSE é pacífica ao traçar premissas teóricas afetas à propaganda eleitoral via imprensa escrita. Admite-se, sem nenhum desconforto, que a imprensa escrita possa assumir posição favorável ou desfavorável a determinado candidato, inclusive divulgando atos de campanha e atividades parlamentares, de forma que não há exigência de neutralidade quanto a esse veículo de comunicação (AIJE nº 0601823-24/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 26.9.2019)." CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral*. op. cit., p. 128.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 128.

⁵⁵ Vide Lei das Eleições: Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia. § 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante **outdoors**, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). ([Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013](#))

⁵⁶ Vide Lei das Eleições: Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia. § 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais 2 (duas) horas.

apresentação de propostas⁵⁷. Essa proibição está prevista no art. 39, § 7º, que dispõe que “é proibida a realização de *showmício* e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.”

Por outro lado, o STF reconheceu que apresentações artísticas ou shows musicais podem ocorrer em eventos destinados à arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, desde que sua finalidade seja arrecadatória e não propaganda. Trata-se de uma modalidade de doação que permite ao eleitor contribuir para o financiamento da democracia representativa.⁵⁸

Em síntese, a análise dos limites circunstanciais da propaganda eleitoral evidencia que a legislação brasileira procura ajustar a aplicação das normas às características específicas de cada meio de comunicação. Essa compreensão permite perceber que, assim como os meios supracitados, a internet também configura um espaço decisivo na disputa eleitoral. No entanto, devido às suas particularidades, a propaganda eleitoral digital demanda análise específica, que será objeto do capítulo seguinte, aprofundando a discussão sobre os mecanismos normativos e jurisprudenciais que orietam a comunicação política.

⁵⁷ “Nesse ponto, além de afetar os direitos dos candidatos, há um evidente cerceamento da liberdade política e da liberdade de manifestação da classe artística, que fica proibida de apoiar de forma espontânea determinado candidato de sua preferência. [...] Segundo essa concepção, arte e política não deveriam se misturar.” OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. *op. cit.*, p. 204 e 205.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.970/DF*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 7 out. 2021.

IV – PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET

É no cenário de intensas transformações tecnológicas e comunicacionais que se insere o debate sobre a propaganda eleitoral na internet, cuja relevância ultrapassa o mero deslocamento do espaço físico para o virtual. Trata-se, na verdade, de um fenômeno que redefine as formas de interação política, os modos de construção da opinião pública e os próprios contornos da democracia contemporânea.

Como adverte Byung-Chul Han, “a digitalização do mundo da vida avança, implacável. Submete a uma mudança radical nossa percepção, nossa relação com o mundo, nossa convivência⁵⁹”. Essa constatação, aplicada ao campo do Direito Eleitoral, revela que a comunicação política digital não apenas implica o alcance da propaganda, mas altera profundamente as estruturas simbólicas e cognitivas que sustentam o processo eleitoral. O ambiente virtual, caracterizado pela velocidade da informação e pela lógica algorítmica, impõe novos desafios à regulação jurídica.

Assim, compreender a propaganda eleitoral na internet exige ir além da mera aplicação das regras tradicionais a um novo suporte técnico. É necessário reconhecer que o espaço digital cria uma esfera de poder própria, na qual os limites entre a liberdade de expressão, manipulação informacional e discurso político legítimo tornam-se cada vez mais tênues. Como defende Aline Osório, o fenômeno digital subverte as fronteiras clássicas entre emissores e receptores⁶⁰, fazendo emergir novas formas de persuasão política – mais sutis, difusas e personalizadas – que escapam, muitas vezes, aos mecanismos tradicionais de fiscalização e controle.

Nesse viés, o TSE entende que

ao contrário dos demais meios de comunicação social, a transmissão de dados pela Internet não se exaure no momento em que se realiza. Nos rádios e nas televisões, uma vez divulgada a notícia, o espaço de divulgação passa a ser ocupado pela programação que se segue. A internet, neste aspecto, é estática. A manutenção da informação em sítio da rede permite o acesso contínuo, a qualquer hora, de qualquer lugar do mundo. [...] A internet se diferencia dos veículos de comunicação impressos por não sofrer as consequências dos desgastes naturais que esmaecem e tornam esquecidos os jornais e revistas. E mais: os mecanismos existentes permitem constante interação e atualização do conteúdo e não exigem enormes espaços físicos dos

⁵⁹ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. Tradução de Gabriel S. Philipson. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 25.

⁶⁰ “A grande inovação trazida pela internet e pelas tecnologias digitais foi a concessão a todos os indivíduos da capacidade de participar do debate público (na chamada “autocomunicação de massa”), ao reduzir os custos de produção e distribuição de conteúdo e criar plataformas para viabilizar o discurso e a ação coletiva em nível global. Não à toa, hoje o espaço cibernético – em especial, o espaço das redes sociais – tornou-se o principal fórum de exercício da liberdade de expressão, a nova praça pública da democracia.” (OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. op. cit., p. 97.)

usuários para a conservação de material impresso.⁶¹

Todavia, o próprio STF tem reconhecido a necessidade de uma abordagem prudente e evolutiva diante das novas dinâmicas sociais e tecnológicas. Conforme salientou o Ministro Luiz Fux, relator do RE nº 1.057.258 (Tema 533 da Repercussão Geral),

o tema envolve inegáveis complexidades técnicas e ainda comporta amplo campo de experimentalismo institucional, haja vista que a observada expansão exponencial das chamadas redes sociais, com suas virtudes e seus vícios, é fenômeno assaz recente, sendo ainda mais recentes, por conseguinte, as experiências legislativas internacionais de enfrentamento destes desafios.⁶²

Nessa perspectiva, o estudo que se segue busca examinar os fundamentos normativos, jurisprudenciais e teóricos que delimitam a atuação dos atores políticos no ambiente digital, situando a internet como um dos principais campos de disputa simbólica e eleitoral do século XXI.

IV.1 – O AMBIENTE DIGITAL COMO EXPANSÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

A consolidação da internet como arena central do debate político não representa apenas a migração das antigas práticas de campanha para um novo suporte tecnológico. Trata-se, antes, de uma transformação estrutural do espaço público, que deixa de ser um domínio predominantemente institucional e mediado para converter-se em um ambiente reticular, dinâmico e autorreferente, no qual a comunicação política se funda na interação direta e instantânea entre atores múltiplos.

Essa mutação encontra respaldo empírico em dados recentes. De acordo com a pesquisa conduzida pelo DataSenado, 45% dos brasileiros afirmaram ter decidido seu voto com base em informações obtidas nas redes sociais⁶³.

Essa influência direta das redes sociais não se restringe à mera transmissão de informações, ela redefine os mecanismos de construção de opinião e os processos de formação de consenso. Diferentemente dos meios tradicionais, nos quais a comunicação política é filtrada por editores ou regulamentos institucionais, a internet possibilita a circulação simultânea e horizontal de conteúdos, muitas vezes sem verificação ou curadoria,

⁶¹ BRASIL, TSE, *Agravo Regimental em Ação Cautelar 138443/DF*, rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. 29.06.2010, DJe 17.08.2010, p. 103-104.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.057.258/RS*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 11 abr. 2024.

⁶³ Fonte: Senado Federal. *Mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas*. Brasília, DataSenado, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 23 out. 2025.

ampliando tanto narrativas legítimas quanto desinformação.

Esse ambiente, por sua vez, propicia que atores políticos mobilizem segmentos específicos do eleitorado por meio de mensagens personalizadas, algorítmicamente direcionadas, aumentando o potencial de persuasão seletiva e a fragmentação do espaço público.

Outrossim, Aline Osório aponta que

A descentralização e a democratização da esfera do discurso público trouxeram, porém, novos desafios e consequências indesejáveis, que abalaram as visões mais entusiasmadas sobre os impactos das novas tecnologias sobre os direitos fundamentais e o regime democrático. Nos ambientes digitais, foram potencializados e amplificados os conteúdos nocivos e perigosos, como a desinformação, os discursos de ódio, a incitação à violência e o extremismo. A poluição do ambiente informacional da internet, mais do que afetar as vivências on-line de seus usuários, passou a abalar também a higidez dos processos eleitorais e a própria democracia. Além disso, e em uma perspectiva mais geral, a internet traz questões de governança e regulação dos provedores de aplicação de internet com repercussões relevantes sobre a privacidade das pessoas, a capacidade e legitimidade dos mecanismos de controle de conteúdos, com a criação até mesmo de novos riscos de censura tanto por parte de governos quanto por parte de empresas privadas.⁶⁴

Nesse contexto, a liberdade de expressão se apresenta com características peculiares: ela é simultaneamente ampliada e condicionada. Se, por um lado, qualquer ator pode divulgar ideias e críticas, por outro, o acesso, a visibilidade e o impacto dessas mensagens dependem das regras de governança definidas pelas plataformas digitais, que operam algoritmos de personalização de conteúdo⁶⁵. Em termos práticos, a internet transfere parte do controle do discurso do Estado para poucos provedores privados, cujas decisões sobre o que é visível ou promovido moldam o debate público e o exercício da liberdade de expressão de maneira inédita.

É precisamente nesse ponto que se encontra o perigo dessa nova realidade. Um exemplo pragmático dessa transposição é o papel das redes sociais em episódios de mobilização social e política, como mencionado já mencionado pelo Ministro Luiz Fux:

A triste experiência recente de pandemia da Covid-19 demonstrou como a difusão sem controle de informações falsas relacionadas a saúde pública pode gerar efeitos sociais deletérios. Diversos episódios observados ao redor do mundo, entre eles os infames atentados perpetrados nessa Praça dos Três Poderes e contra o prédio deste Supremo Tribunal Federal no dia 8 de janeiro de 2023, evidenciam como as redes

⁶⁴ OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. op. cit., p. 97.

⁶⁵ “Os algoritmos que operam essa definição são desenhados para captar a atenção dos usuários (o novo bem escasso na era digital)³¹² e gerar engajamento (e, logo, receitas de anunciantes) a partir de inputs sobre suas preferências obtidos pela coleta e processamento de uma quantidade impressionante de dados pessoais. Cada rede cria, assim, sistemas de seleção, visualização e recomendação de conteúdos e também de anúncios, que são aplicados aos usuários com base em perfilamento (profiling) e microdirecionamento (microtargeting). Esse ambiente potencializa os diversos vieses cognitivos dos usuários (como o viés de confirmação) e a tendência de agregação (e segregação) das pessoas em comunidades que pensam de forma semelhante (“tribos”), sendo propício à formação de bolhas e câmaras de eco e ao aumento da polarização” (*Ibid.*, p. 98)

sociais têm sido utilizadas em todo o globo como o principal canal de propagação de “discursos de ódio” e de informações falsas destinadas à descredibilização de instituições, com vistas à desestabilização de regimes democráticos, além de serem utilizadas para a arregimentação de pessoas e preparação de atos terroristas, entre diversas outras coisas.⁶⁶

Tais episódios ilustram, de maneira contundente, o perigo da ausência de mecanismos eficazes de controle e regulação desse espaço virtual, representando um risco concreto à integridade das instituições democráticas. Isso porque, quando o ambiente é dominado por práticas desinformativas, discursos de ódio e manipulações algorítmicas, o pluralismo informacional – pressuposto da liberdade de expressão em sua dimensão coletiva – é gravemente comprometido.

Dessa forma, é evidente que os impactos da propaganda eleitoral na internet extapulam o plano virtual, materializando-se de forma direta nas interações sociais e nos processos institucionais. As redes sociais atuam como catalisadoras de comportamentos coletivos, moldando a participação política, incentivando ou desincentivando a presença em comícios, assembleias e atos de campanha, e até mesmo direcionando o engajamento em protestos ou manifestações de rua.

Porém,

as principais redes sociais, atendendo também a demandas da sociedade, têm atuado para reduzir a toxidade de suas comunidades com políticas de uso e moderação de conteúdo para sua aplicação e adjudicação. A aplicação dessas regras restringe, em maior ou menor grau, a liberdade de expressão e inclui uma gama de consequências, por exemplo: a remoção do conteúdo, a suspensão ou bloqueio de contas, a etiquetagem do conteúdo (por exemplo, como potencialmente desinformativo), a adição de avisos ou informações complementares, a desmonetização e a redução do alcance do conteúdo⁶⁷

Apesar da relevância e dos efeitos concretos da propaganda eleitoral no ambiente digital, ainda não se existe uma definição normativa concreta consolidada sobre o que, de fato, constitui propaganda eleitoral na internet. O fenômeno é multifacetado, envolvendo publicações em redes sociais, compartilhamento de conteúdo por aplicativos de mensagem, blogs, sites de notícias e até mesmo transmissões ao vivo, cada qual com características distintas de alcance e interatividade.

Essa ausência de definição precisa gera desafios significativos para a Justiça Eleitoral. Diogo Rais aponta que

Nas últimas eleições, não foram poucos os casos em que a Justiça Eleitoral acabou aplicando as regras de propaganda eleitoral de forma extremamente ampla e indistinta. Todo tipo de manifestação, mensagem ou conteúdo disponível na Internet que fosse

⁶⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.057.258/RS*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 11 abr. 2024.

⁶⁷ OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão. op. cit., p. 99.*

direta ou indiretamente relacionado às eleições ou aos candidatos ficava sujeito à disciplina da propaganda eleitoral.⁶⁸

É nesse contexto que se percebe a necessidade de uma análise cuidadosa das normas e da jurisprudência eleitoral, de modo a compreender como o Direito Eleitoral tem buscado adaptar instrumentos já existentes à realidade digital, oferecendo critérios para delimitar condutas, responsabilizar agentes políticos e garantir a higidez do processo eleitoral diante da complexidade e da rapidez da comunicação virtual.

IV.2 – A REGULAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET

Dessa forma, a regulação da propaganda eleitoral na internet não se limita à mera transposição das regras tradicionais, mas envolve a adaptação de princípios limites e instrumentos de fiscalização para garantir a lisura do processo eleitoral, a transparência das campanhas e a proteção da liberdade de expressão, conciliando direitos fundamentais com a necessidade de assegurar a integridade do debate democrático.

A análise das normas e da jurisprudência permite identificar os critérios utilizados pelo Direito Eleitoral para a tentativa de delimitar o que constitui propaganda digital, definir responsabilidades e coibir práticas ilícitas, oferecendo um panorama sobre o alcance e os limites da regulação na era digital.

Antes da legislação eleitoral incorporar expressamente normas sobre o ambiente digital, o TSE procurou mitigar o vácuo regulatório por meio de atos normativos e orientações destinadas às eleições de 2006⁶⁹ e 2008⁷⁰. Na prática, o Tribunal passou a editar

⁶⁸ RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; ZONARO, André. *Direito eleitoral digital*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Coord.: Diogo Rais. Giacchetta.

⁶⁹ A Resolução TSE nº 22.261/2006 determinou: Art. 71. Os candidatos poderão manter página na Internet com a terminação can.br, ou com outras terminações, como mecanismo de propaganda eleitoral ([Resolução nº 21.901/2004](#)).

§ 1º O candidato interessado deverá providenciar o cadastro do respectivo domínio no órgão gestor da Internet Brasil, responsável pela distribuição e pelo registro de domínios (www.registro.br), observando a seguinte especificação: <http://www.nomedocandidatonumerodocandidato.can.br>, em que nome do candidato deverá corresponder ao nome indicado para constar da urna eletrônica e número do candidato deverá corresponder ao número com o qual concorre.

§ 2º O registro do domínio de que trata este artigo somente poderá ser realizado após o efetivo requerimento do registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral e será isento de taxa, ficando a cargo do candidato as despesas com criação, hospedagem e manutenção da página.

§ 3º Os domínios com a terminação can.br serão automaticamente cancelados após a votação em primeiro turno, salvo os pertinentes a candidatos que estejam concorrendo em segundo turno, que serão cancelados após essa votação.

Art. 72. Em páginas de provedores de serviços de acesso à Internet, não será admitido nenhum tipo de propaganda eleitoral, em qualquer período. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.261, de 2 de agosto de 2006*. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 3 ago. 2006.)

⁷⁰ A Resolução TSE nº 22.718/2008, por sua vez, Art. 18. A propaganda eleitoral na Internet somente será

resoluções e atos instrutivos que delimitavam condutas vedadas na internet, fixavam procedimentos de fiscalização e forneciam parâmetros práticos para partidos e candidatos.

A resposta legislativa só veio com a Lei nº 12.034/2009, que alterou a Lei das Eleições e introduziu um capítulo específico voltado ao uso da internet nas campanhas. A reforma inseriu os arts. 57-A a 57-I, que passaram a disciplinar, entre outros pontos, os limites temporais da propaganda online⁷¹, as formas admitidas de divulgação⁷², a obrigação de identificação do responsável⁷³ e as hipóteses de vedação⁷⁴ e sanções aplicáveis na esfera digital⁷⁵. Importante destacar que a nova redação consignou a máxima: é livre a

permitida na página do candidato destinada exclusivamente à campanha eleitoral e na do partido político. ([Redação dada pela Resolução nº 22.930/2008](#))

Art. 19. Os candidatos poderão manter página na Internet com a terminação can.br, ou com outras terminações, como mecanismo de propaganda eleitoral até a antevéspera da eleição (Resolução nº 21.901 , de 24.8.2004 e [Resolução nº 22.460](#) , de 26.10.2006).

§ 1º O candidato interessado deverá providenciar o cadastro do respectivo domínio no órgão gestor da Internet Brasil, responsável pela distribuição e pelo registro de domínios (www.registro.br), observando a seguinte especificação: <http://www.nomedocandidatonumerodocandidato.can.br>, em que nome do candidato deverá corresponder ao nome indicado para constar da urna eletrônica e numero do candidato deverá corresponder ao número com o qual concorre.

§ 2º O registro do domínio de que trata este artigo somente poderá ser realizado após o efetivo requerimento do registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral e será isento de taxa, ficando a cargo do candidato as despesas com criação, hospedagem e manutenção da página.

§ 3º Os domínios com a terminação can.br serão automaticamente cancelados após a votação em primeiro turno, salvo os pertinentes a candidatos que estejam concorrendo em segundo turno, que serão cancelados após esta votação. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.718, de 28 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 3 mar. 2008.)

⁷¹ Vide Lei das Eleições: Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral na internet, nos termos desta Lei, após o dia 15 de agosto do ano da eleição ([Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015](#))

⁷² Vide Lei das Eleições: Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#)) ([Vide Lei nº 12.034, de 2009](#))

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

II - em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural. ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: ([Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017](#))

a) candidatos, partidos ou coligações; ou ([Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017](#))

b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos. ([Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017](#))

⁷³ Vide Lei das Eleições: Art. 57-D. É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores - internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica. ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

⁷⁴ Vide Lei das Eleições: Art. 57-E. São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações. ([Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

⁷⁵ Vide Lei das Eleições: Art. 57-H. Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de

manifestação do pensamento na rede mundial de computadores, mas vedado o anonimato durante a campanha, baliza essencial para vincular a expressão política à responsabilização dos agentes.

Além da criação de regras específicas, a reforma de 2009 estendeu ao meio digital diversos institutos já previstos para os meios tradicionais. Dispositivos como o art. 36-A (propaganda antecipada), o art. 41 (poder de polícia e proibição de censura prévia) e o art. 43 (reprodução de propaganda paga na imprensa escrita) passaram a ser aplicados de modo explícito ao ambiente online.

A consolidação normativa, todavia, não cessou com as mudanças trazidas pela Lei 12.034/2009. A experiência prática das eleições subsequentes revelou a insuficiência daquele primeiro arcabouço⁷⁶. O legislador, atento a esse cenário promoveu nova atualização com a edição da Lei nº 12.891/2013 e Lei nº 13.488/2017, ampliando de modo significativo o tratamento jurídico conferido à propaganda eleitoral na internet.

Dessa forma, as condutas consideradas lícitas incluem a divulgação de propostas, promoção de eventos de campanha, a participação em debates digitais e a veiculação de mensagens eleitorais identificadas de forma clara, respeitando os limites temporais da campanha e a responsabilidade do autor do conteúdo. Adicionalmente, a legislação prevê a possibilidade de retificação ou direito de resposta em caso de conteúdos ofensivos, assegurando que o candidato ou o partido prejudicado possa ter sua versão divulgada em condições equivalentes às do conteúdo original, preservando a equidade da disputa⁷⁷.

Nesse contexto, a propaganda eleitoral digital pode ocorrer em sítio eletrônico do candidato ou do partido/coligação, desde que o endereço eletrônico seja previamente

R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar propaganda eleitoral na internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação. [\(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

§ 1º Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). [\(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

§ 2º Igualmente incorrem em crime, punível com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), as pessoas contratadas na forma do § 1º. [\(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013\)](#)

⁷⁶ De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2024, conduzida pelo Cetic.br, o percentual de lares brasileiros conectados à rede mundial de computadores saltou de 18% em 2008 para 83% em 2024 — um crescimento de mais de quatro vezes em menos de duas décadas. (G1. *Acesso à internet em 20 anos: Pesquisa TIC Domicílios 2024*. G1, 31 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2024/10/31/acesso-a-internet-em-20-anos-pesquisa-tic-domicilios-2024.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2025.)

⁷⁷ Vide Lei das Eleições: Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

comunicado à Justiça Eleitoral e que o provedor de hospedagem esteja estabelecido no território nacional, seja direta ou indiretamente⁷⁸. Essa exigência de comunicação e hospedagem nacional visa garantir a rastreabilidade do conteúdo, possibilitando a fiscalização.

Por outro lado, determinadas condutas são expressamente vedadas. Entre elas, está a propaganda anônima, que impossibilita a identificação do responsável e a contratação de terceiros pra difamar candidatos ou partidos⁷⁹. Diante disso, o TSE tem afirmado que as limitações da propaganda eleitoral digital são

[...] voltadas aos candidatos, partidos políticos e coligações, não atingindo a livre expressão do pensamento do eleitor, que, como verdadeiro componente da soberania popular, não pode ter suas manifestações censuradas. A regra geral, contudo, sofre exceção quando a manifestação do pensamento do eleitor extrapola para o campo da ofensa à honra de terceiros, bem jurídico tutelado pela Constituição da República (CF, art. 5º, V e X).⁸⁰

Esse movimento demonstra a crescente preocupação da Justiça Eleitoral diante do cenário instaurado nas últimas eleições, nas quais as redes sociais exerceram papel determinante tanto na formação da opinião pública quanto na orientação do comportamento político dos eleitores. Um exemplo emblemático desse fenômeno ocorreu na eleição presidencial de 2018, quando a campanha de Jair Bolsonaro, segundo pesquisas acadêmicas⁸¹, teria se valido de grupos no WhatsApp para disseminar mensagens segmentadas e, muitas vezes, falsas ou enganosas, com o propósito de mobilizar amplamente o eleitorado.

Por essa razão, a Justiça Eleitoral passou a adotar uma postura progressivamente mais restritiva em relação à liberdade de expressão no discurso político. Esse movimento regulatório se materializa, sobre tudo na Resolução TSE nº 23.610/2019, com mudanças

⁷⁸ “Entende-se como diretamente hospedado no Brasil o site cujo endereço URL esteja registrado na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), órgão regulador da internet, sendo ainda mantido pelo provedor de hospedagem em servidor instalado em território nacional. A hospedagem indireta, por outro lado, ocorre nos casos em que o endereço seja registrado em organismos internacionais, mas cujo provedor de hospedagem resulta instalado em solo brasileiro.” (ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024. p. 278.)

⁷⁹ Vide Lei das Eleições: Art. 57-H. Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar propaganda eleitoral na internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação. § 1º Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

⁸⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n.º 1868-19/PR*. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, julgado em 5 nov. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 5 nov. 2015..

⁸¹ EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda, *WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalization*. Internet Policy Review, v. 8, n. 4, 2019

trazidas nas Resoluções nº 23.671/2021 e nº 23.733/2024. O texto normativo explicita uma preocupação com o abuso do poder econômico e do uso indevido dos meios de comunicação, vedando diversas práticas, como a utilização de perfis ou contas inautênticas⁸² e a divulgação de conteúdos sabidamente inverídicos⁸³.

A interpretação jurisprudencial dessas normas reforça essa tendência de contenção preventiva, na medida em que o Tribunal tem afirmado que a liberdade de expressão, embora essencial ao Estado Democrático de Direito, não pode servir de escudo para práticas ilícitas⁸⁴

Ademais, Aline Osório adverte que

é preciso, porém, cautela para que medidas normativas não restrinjam de forma desproporcional a liberdade de expressão, conferindo aos governos um instrumental para censurar críticas políticas legítimas e opiniões minoritárias e impopulares, além de promover a autocensura por cidadãos (*chilling effect*) (ou mesmo a restrição excessiva do discurso de cidadãos por plataformas) pelo receio de serem processados e punidos. Nesse sentido, o alerta contido em declaração conjunta de organismos internacionais (ONU, OSCE, OEA e CADHP) de que “proibições gerais à disseminação de informação baseadas em conceitos vagos e ambíguos, incluindo ‘notícias falsas’ (‘fake news’) ou ‘informações não objetivas’ são incompatíveis com os parâmetros internacionais sobre restrições à liberdade de expressão [...] e devem ser abolidas”.

No caso da legislação brasileira, como visto, a maior parte dos dispositivos pertinentes ao enfrentamento à desinformação tem como alvo o controle de conteúdos em casos individualizados, seja para sua retirada de circulação, seja para a responsabilização civil ou penal. Tais estratégias normativas são aquelas que possuem o maior potencial para restringir de forma indevida (e desproporcional) a liberdade de expressão. A definição do que é verdadeiro ou falso muitas vezes não é uma tarefa simples (e objetiva), de modo que atribuir a juízes (ou outras autoridades públicas) a tarefa de distinguir informações corretas e incorretas, além de não ser socialmente desejável, abre a porta a múltiplas interpretações – inclusive a possibilidade de interpretações excessivamente restritivas. Até mesmo porque a liberdade de expressão

⁸² Art. 28. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas ([Lei nº 9.504/1997, art. 57-B, I a IV](#)): § 2º Não é admitida a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário ou usuário de aplicação de internet com a intenção de falsear identidade ([Lei nº 9.504/1997, art. 57-B, § 2º](#)). (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n.º 23.610, de 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e as condutas ilícitas em campanha eleitoral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 dez. 2019.)

⁸³ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: Art. 27. É permitida a propaganda eleitoral na internet a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição ([Lei nº 9.504/1997, art. 57- A](#)). ([Vide, para as Eleições de 2020, art. 11, inciso II, da Resolução nº 23.624/2020](#).)

§ 1º A livre manifestação do pensamento de pessoa eleitora identificada ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ofender a honra ou a imagem de candidatas, candidatos, partidos, federações ou coligações, ou divulgar fatos sabidamente inverídicos, observado o disposto no art. 9º-A desta Resolução. ([Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021](#))

⁸⁴ ELEIÇÕES 2024. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA IRREGULAR. REDES SOCIAIS. DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÃO INVERÍDICA E OFENSIVA À HONRA DE CANDIDATO ADVERSÁRIO. EXTRAPOLAÇÃO DO DIREITO DE CRÍTICA. MANIFESTAÇÃO NÃO AMPARADA PELA LIBERDADE DE EXPRESSÃO. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 57-D, § 2º, DA LEI 9.504/97. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 24, 26, 28 E 30 DO TSE. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADOS. MERA REPETIÇÃO DAS RAZÕES DOS RECURSOS ANTERIORES. NOVA INCIDÊNCIA DO VERBETE SUMULAR 26 DO TSE. NÃO CONHECIMENTO. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060047808/BA*, Relator(a) Min. Floriano De Azevedo Marques, Acórdão de 16/10/2025, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 176, data 23/10/2025)

– em alguma medida – concede proteção a declarações errôneas.⁸⁵

Assim, torna-se evidente que a regulação da propaganda eleitoral digital exige um equilíbrio delicado: ao mesmo tempo em que é necessário coibir práticas que possam distorcer o processo eleitoral, deve-se evitar que medidas preventivas restrinjam excessivamente a participação política legítima.

Essa tensão entre contenção e liberdade explica a adoção de mecanismos focados na responsabilização e na fiscalização, abrindo caminho para estratégias complementares, como os acordos firmados pelo TSE com plataformas digitais em 2024.

Esses acordos incluem compromissos das plataformas em adotar procedimentos de monitoramento, sinalização e remoção de conteúdos inverídicos, bem como a disponibilização de canais diretos para denúncias e comunicação com a Justiça Eleitoral. Além disso, as plataformas se comprometem a apresentar relatórios periódicos sobre medidas adotadas, permitindo que o TSE acompanhe de forma efetiva a implementação das normas eleitorais no ambiente virtual⁸⁶.

A iniciativa representa uma estratégia complementar à legislação formal: enquanto as leis e resoluções definem os limites jurídicos, responsabilidades e sanções, os acordos operacionais buscam aplicar essas regras de maneira ágil e adaptada à dinâmica da internet. Trata-se de uma medida necessária diante da velocidade com que conteúdos eleitorais se difundem nas redes sociais, muitas vezes alcançando grande número de eleitores em questão de minutos.

Nesse cenário, mesmo com a adoção de normas restritivas e acordos com plataformas digitais, a Justiça Eleitoral continua atenta ao fato de que a propagação de conteúdos políticos na internet não se dá apenas de forma orgânica, mas é intensificada por ferramentas de direcionamento e impulsionamento, que permitem ampliar rapidamente o alcance das mensagens e influenciar segmentos específicos do eleitorado.

Assim, a regulamentação da propaganda eleitoral digital deve conciliar a proteção da liberdade de expressão com a prevenção de abusos que possam comprometer a integridade do processo eleitoral, destacando-se o estudo do impulsionamento como elemento crucial para compreender os desafios contemporâneos da fiscalização eleitoral.

⁸⁵ OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. op.cit., p. 225.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas eleições 2024*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>. Acesso em: 24 out. 2025.

V – O IMPULSIONAMENTO DA PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL

Primordialmente, urge mencionar que entende-se por impulsionamento de conteúdo “contratar um serviço cujo objetivo é expor determinado conteúdo já publicado (na forma gratuita; um conteúdo orgânico, portanto) a uma audiência mais ampla⁸⁷”. Trata-se de uma ferramenta que permite às campanhas eleitorais ampliar significativamente o alcance de suas mensagens, tornando-se uma ferramenta central na estratégia de campanhas eleitorais contemporâneas, permitindo que mensagens políticas atinjam públicos segmentados de forma rápida, massiva e mensurável.

Essa relevância da ferramenta fica evidenciada na análise das prestações de contas das eleições de 2022, quando o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva destinou mais de 22 milhões⁸⁸ a serviços de propaganda paga na plataforma Google, enquanto o candidato Jair Mesias Bolsonaro investiu aproximadamente 27 milhões⁸⁹.

Embora a análise anterior tenha se limitado à utilização do Google como exemplo, é fundamental compreender que o impulsionamento não se restringe a uma plataforma específica. Trata-se de um modelo de negócio⁹⁰ estruturado pelas empresa de tecnologia, que monetizam a promoção de conteúdos mediante segmentação de audiência e mecanismos algoritmos de alcance pago.

Dessa forma,

o impulsionamento se caracteriza por dois atributos cumulativos: (i) a finalidade, qual seja a ampliação do alcance de conteúdos; e (ii) o destinatário do pagamento, que deve necessariamente ser o próprio provedor da aplicação que hospeda o conteúdo cujo alcance se deseja potencializar.⁹¹

A complexidade desse modelo evidencia que o impulsionamento de conteúdo transcende a mera técnica de publicidade digital, configurando um espaço de intersecção entre a economia de dados e a comunicação política, sendo tal questão disciplinada especialmente pela Resolução TSE 23.610/2019, que estabelece os parâmetros de licitude, transparência e responsabilidade aplicáveis a essa ferramenta.

⁸⁷ RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; ZONARO, André. *Direito eleitoral digital. op. cit.*, p. 55.

⁸⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Despesas de campanha do candidato Luiz Inácio Lula da Silva*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/BR/BR/2040602022/280001618036/2022/BR/prestacao/despesas>. Acesso em: 25 out. 2025.

⁸⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Despesas de campanha do candidato Jair Bolsonaro*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/BR/BR/2040602022/280001607829/2022/BR/prestacao/despesas>. Acesso em: 25 out. 2025.

⁹⁰ RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; ZONARO, André. *Direito eleitoral digital. op. cit.*, p.

⁹¹ OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão. op.cit.*, p. 289.

V.1– DISCIPLINA LEGAL

O impulsionamento de conteúdo é a única modalidade de propaganda eleitoral paga admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, conforme o art. 57-C da Lei das Eleições. O dispositivo estabeleceu um regime de exceção à tradicional vedação de propaganda paga,

nessa permissão, inclui-se, por opção legislativa expressa, a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet (os chamados links patrocinados) (art. 26, §2º, LE). Todas as demais modalidades de publicidade onerosa – como a contratação de banners em sítios na internet, postagens patrocinadas, e-mail marketing, janelas pop-up em sítios etc. – continuam vedadas.⁹²

Dessa forma, é fundamental distinguir o impulsionamento do chamado disparo em massa de mensagens, a qual caracteriza-se pelo envio ou compartilhamento de um mesmo conteúdo, ou de suas variações, para um grande número de destinatário por meio de aplicativos de mensagens instantâneas, sem a intermediação regular do provedor⁹³.

Tal prática envolve, frequentemente, o uso irregular de dados pessoais e aquisição ilícita de bases de contatos. Assim, a Resolução estabelece que tais mensagens devem conter a identificação completa do remetente e oferecer mecanismos claros para que o destinatário solicite o descadastramento e a eliminação de seus dados pessoais, sendo obrigatória a adoção dessas providências no prazo máximo de 48 horas⁹⁴.

Em contraste, o impulsionamento é tido como “o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuárias e usuários que, normalmente, não teriam

⁹² ⁹² OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão. op.cit.*, p. 288.

⁹³ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: Art. 34. É vedada a realização de propaganda: ([Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021](#)) II - por meio de disparo em massa de mensagens instantâneas sem consentimento da pessoa destinatária ou a partir da contratação expedientes, tecnologias ou serviços não fornecidos pelo provedor de aplicação e em desacordo com seus termos de uso. ([Constituição Federal, art. 5º, X e XI](#); [Código Eleitoral, art. 243, VI](#); [Lei nº 9.504/1997, art. 57-J](#)) ([Incluído pela Resolução nº 23.671/2021](#))

⁹⁴ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: Art. 33. As mensagens eletrônicas e as mensagens instantâneas enviadas por candidata, candidato, partido político, federação ou coligação, por qualquer meio, deverão oferecer identificação completa da pessoa remetente, bem como dispor de mecanismo que permita à pessoa destinatária a solicitação de descadastramento e eliminação dos seus dados pessoais, obrigada a pessoa remetente a providenciá-los no prazo de 48 (quarenta e oito) horas ([Lei nº 9.504/1997, arts. 57-G, caput](#), e [57-J](#); [Lei nº 13.709/2018, arts. 9º, III e IV](#), e [18, IV e VI](#)). ([Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021](#))

§ 1º Mensagens eletrônicas e mensagens instantâneas enviadas após o término do prazo previsto no caput sujeitam as pessoas responsáveis ao pagamento de multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais), por mensagem ([Lei nº 9.504/1997, art. 57-G, parágrafo único](#), e [art. 57-J](#)).

§ 2º As mensagens eletrônicas e as mensagens instantâneas enviadas consensualmente por pessoa natural, de forma privada ou em grupos restritos de participantes, não se submetem ao caput deste artigo e às normas sobre propaganda eleitoral previstas nesta Resolução Resolução ([Lei nº 9.504/1997, art. 57-J](#)).

§ 3º A mensagem eletrônica mencionada no caput deste artigo deverá conter a informação sobre o canal de comunicação disponibilizado nos termos do § 5º do art. 10 desta Resolução e explicar, em linguagem simples e acessível, a finalidade do canal. ([Incluído pela Resolução nº 23.732/2024](#))

acesso ao seu conteúdo”⁹⁵, conforme o art. 37, XIV, da Resolução TSE nº 23.610/2019.

Nos termos da Resolução supracitada, “é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes”. A norma, portanto, não apenas autoriza o impulsionamento, mas o submete a um regime jurídico próprio, estruturado em torno da transparência e da rastreabilidade.

De início, compreende-se que o impulsionamento somente pode ser contratado pelos próprios candidatos, partidos ou ainda por seus representantes legalmente constituídos. A participação de pessoas físicas, apoiadores, empresas privadas, influenciadores digitais ou quaisquer terceiros é expressamente vedada, sob pena de caracterizar financiamento irregular de campanha e eventual abuso do poder econômico.

A transparência se materializa no art. 29 da Resolução TSE nº 23.610/2019, §§5º a 7º. Nesse diploma normativo, toda propaganda impulsionada deve indicar, de maneira visível, a inscrição no CNPJ ou CPF do responsável pelo conteúdo, acompanhada da expressão “Propaganda Eleitoral”, além da disposição de que tal identificação pode ser feita por meio de hiperlink, direcionando o eleitor diretamente aos dados do candidato, partido, federação ou coligação que contratou o serviço⁹⁶.

A responsabilidade pelo fornecimento dessas informações recai sobre os contratantes do serviço, enquanto as plataformas digitais têm o dever de disponibilizar recursos técnicos que possibilitem a inserção adequada dos dados, respeitando seus próprios requisitos e contratos⁹⁷. Além disso, a identificação deve permanecer quando o conteúdo

⁹⁵ “Na mesma linha, de acordo com o substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.630/2020 e apensados (o chamado PL das fake news), apresentado na Câmara dos Deputados em março de 2021, impulsionamento é a “ampliação de alcance de conteúdos mediante pagamento pecuniário ou valor estimável em dinheiro para os provedores” (incluindo provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea (arts. c/c art. 2º).” (OSORIO, Aline. Direito eleitoral e liberdade de expressão. *op. cit.*, p. 289)

⁹⁶ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: Art. 29. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos políticos, federações, coligações, candidatas, candidatos e representantes § 5º Todo impulsionamento deverá conter, de forma clara e legível, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da pessoa responsável, além da expressão "Propaganda Eleitoral".

§ 5º-A Considera-se cumprido o preceito normativo previsto no parágrafo 5º quando constante na propaganda impulsionada, hiperlink contendo o CNPJ da candidata, do candidato, do partido, da federação ou da coligação responsável pela respectiva postagem, entendendo-se por hiperlink o ícone integrante da propaganda eleitoral que direcione a eleitora ou o eleitor para o CNPJ da pessoa responsável pelo conteúdo digital visualizado.

⁹⁷ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: § 6º A divulgação das informações exigidas no § 5º deste artigo é de responsabilidade exclusiva das candidatas, dos candidatos, dos partidos, das federações ou das coligações, cabendo aos provedores de aplicação de internet que permitam impulsionamento de propaganda eleitoral assegurar que seja tecnicamente possível às pessoas contratantes inserirem a informação, por meio de mecanismos de transparência específicos ou livre inserção, desde que sejam atendidas as disposições contratuais e requisitos de cada

pago for compartilhado ou encaminhado, dentro das limitações técnicas da plataforma, garantindo que a origem da propaganda continue rastreável⁹⁸.

Assim, o sistema normativo brasileiro vai além da simples identificação formal: ele impõe às plataformas um papel ativo na garantia da lisura e rastreabilidade da propaganda eleitoral impulsionada. Sob esse prisma, o §§9º e 10º do art. 29 da Resolução TSE nº 23.610/2019 determina que o provedor de aplicação que pretenda oferecer serviços de impulsionamento deve previamente cadastrar-se junto à Justiça Eleitoral, o que condiciona sua atuação à supervisão institucional.

Dessa maneira, a disciplina normativa confere *accountability* digital ao impulsionamento, permitindo que o eleitor saiba de forma inequívoca quem está promovendo o conteúdo e possibilitando à Justiça Eleitoral auditar a execução do serviço, prevenindo o uso indevido de recursos pagos e assegurando a integridade do processo eleitoral.

Outrossim, cumpre destacar que a disciplina legal do impulsionamento não se esgota nas exigências formais. O ordenamento jurídico impõe restrições substantivas quanto ao conteúdo dos materiais, sendo expressamente vedada a veiculação de propaganda que extrapole os seguintes limites: (i) configurem propaganda negativa; (ii) utilizem termos associados a adversários; ou (iii) divulguem informações falsas, fraudulentas ou gravemente descontextualizadas⁹⁹.

V.2 – APLICAÇÃO PRÁTICA DAS NORMAS E A TENSÃO COM A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A partir do arcabouço normativo, observa-se que a Justiça Eleitoral tem desempenhado papel decisivo na interpretação e aplicação concreta das regras sobre

provedor. [\(Incluído pela Resolução nº 23.671/2021\)](#)

⁹⁸ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: § 7º A identificação de que trata o § 5º deste artigo deve ser mantida quando o conteúdo impulsionado for compartilhado ou encaminhado, observados o âmbito e os limites técnicos de cada provedor de aplicação de internet. [\(Incluído pela Resolução nº 23.671/2021\)](#)

⁹⁹ Vide Resolução TSE nº 23. 610/2019: Art. 28. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas [\(Lei nº 9.504/1997, art. 57-B, I a IV\)](#): § 7º-B. É vedada a priorização paga de conteúdos em aplicações de busca na internet que: [\(Incluído pela Resolução nº 23.732/2024\)](#)

I - promova propaganda negativa; [\(Incluído pela Resolução nº 23.732/2024\)](#)

II - utilize como palavra-chave nome, sigla, alcunha ou apelido de partido, federação, coligação, candidata ou candidato adversário, mesmo com a finalidade de promover propaganda positiva do responsável pelo impulsionamento; [\(Incluído pela Resolução nº 23.732/2024\)](#)

III – ou difunda dados falsos, notícias fraudulentas ou fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, ainda que benéficas à usúria ou a usuário responsável pelo impulsionamento. [\(Incluído pela Resolução nº 23.732/2024\)](#)

impulsionamento de conteúdo, especialmente diante dos desafios impostos pelo ambiente digital e pela disseminação massiva de informações falsas. Contudo, na prática, o TSE tem adotado uma postura marcadamente restritiva em relação ao uso do impulsionamento, privilegiando a proteção da integridade informacional do processo eleitoral em detrimento de uma leitura mais ampla da liberdade de expressão política.

De forma inicial, o primeiro ponto que evidencia essa postura restritiva diz respeito aos atores legitimados a contratar o serviço. A jurisprudência eleitoral tem reafirmado de modo reiterado que apenas candidatos, partidos políticos, federações e coligações estão autorizados a contratar o impulsionamento, conforme previsto no 57-C da Lei das Eleições e no art. 29 da Resolução TSE nº 23.610/2019.

Aline Osório defende que,

essa limitação poderia ser corrigida por uma interpretação conforme a Constituição que considerasse que o cidadão comum não está proibido de realizar impulsionamento de conteúdo, desde que (i) ele não tenha ligação com candidatos (o que permite afastar a caracterização da mensagem como “propaganda eleitoral”) e (ii) não seja ultrapassado o limite de valor fixado no art. 27 da Lei das Eleições para gastos independentes que podem ser feitos por qualquer eleitor, em apoio a candidato de sua preferência, que é de um mil UFIR. Com isso, diminui-se a chance de que o expediente seja utilizado de forma indevida por candidatos e também se assegura que não haja abuso do poder econômico (pelo valor módico total que poderia ser gasto com o impulsionamento). Diante da impossibilidade de controle pela Justiça Eleitoral das mensagens impulsionadas de todos os usuários de redes sociais, regular parece ser melhor opção do que reprimir.¹⁰⁰

Todavia, esse não é o entendimento adotado pelo TSE, como ficou evidente no AgRg no AREspe nº 060033507/2024, na qual a Corte confirmou que mesmo publicações que parecessem meros posicionamentos pessoais foram qualificadas como propaganda eleitoral, devido à presença de imagem, nome e número de urna e à contratação de impulsionamento, sujeitando tanto o autor quanto o beneficiário às penalidades previstas na Lei das Eleições¹⁰¹.

¹⁰⁰ OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão. op. cit.*, p. 290.

¹⁰¹ Confira-se a ementa do julgado: ELEIÇÕES 2024. PREFEITO. AGRAVOS INTERNOS. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL. PESSOA NATURAL. INTERNET. IMPULSIONAMENTO. ART. 57-B, IV, B, DA LEI 9.504/97. BENEFICIÁRIO. PRÉVIO CONHECIMENTO. NEGADO PROVIMENTO. 1. Na decisão singular agravada, negou-se seguimento aos agravos em recurso especial interpostos contra juízo negativo de admissibilidade do recurso apresentado contra acórdão do TRE/SP em que se manteve condenação dos dois agravantes (o primeiro, à época vice-prefeito de Barueri/SP e candidato ao cargo de prefeito nas Eleições 2024, e o segundo, à época prefeito do mesmo município), em representação por prática de propaganda eleitoral mediante impulsionamento de conteúdo na internet. 2. De acordo com o art. 57-B, IV, b, da Lei 9.504/97, permite-se a divulgação de propaganda eleitoral na internet por pessoa natural em redes sociais, desde que não se contrate impulsionamento do conteúdo, o que sujeita o usuário responsável pelas informações e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário candidato às penalidades do § 5º do mesmo dispositivo. 3. Este Tribunal decidiu que o impulsionamento de propaganda contratada por pessoa natural em período de campanha é meio vedado. Precedentes. 4. A moldura fática do acórdão regional revela que pessoa natural, à época prefeito de Barueri/SP e que não se candidatou a cargo eletivo nas Eleições 2024, contratou, no período de campanha, impulsionamento de conteúdo em sua rede social, com cunho eleitoral (vídeos), em benefício de candidato ao mesmo cargo em 2024. 5. No que se refere ao argumento

No entanto, é possível sustentar que a presença desses elementos não descaracteriza o caráter de posicionamento pessoal. Durante períodos eleitorais, qualquer manifestação de apoio ou opinião política naturalmente acaba por conter indicadores associados a candidatos, justamente, porque se trata de um contexto em que as campanhas estão em evidência, a proibição, por sua vez, acaba por distanciar o eleitorado da própria manifestação democrática.

Nesse mesmo raciocínio, a proibição legal do impulsionamento de propaganda eleitoral negativa também pode ser vista como uma restrição excessiva à liberdade de expressão.

Embora a medida tenha sido justificada como forma de prevenir ataques desinformativos e manipulação do eleitorado, essa proibição acaba por restringir a plenitude da expressão política, pois impede que os candidatos explorem conteúdos críticos de maneira planejada e transparente. Nesse contexto, a norma busca proteger o eleitor de conteúdos potencialmente nocivos, mas, ao mesmo tempo, submete a comunicação dos candidatos a um regime de censura preventiva.

Um exemplo ilustrativo dessa restrição pode ser observado no AgRg no AgREspe nº 0600165-90.2024.6.19.0075 ¹⁰², em que um candidato a vereador impulsionou dois vídeos

de que o conteúdo impulsionado não se trata de propaganda eleitoral, mas de posicionamento pessoal, extraem-se do acórdão regional que as publicações contêm imagem, nome e número de urna, correspondentes a vídeos nos quais constam mensagens em favor de um dos agravantes, candidato ao cargo de prefeito em 2024, como: "eu apoio o Beto pq ele vai continuar o meu trabalho. Barueri não pode parar" e "Furlan é 10. Betão é 10". Nesse contexto, é evidente que se cuida de propaganda eleitoral veiculada em benefício do aludido candidato. 6. Não há falar em afronta à liberdade de expressão, que não possui contornos absolutos, pois é evidente que a publicação se refere a propaganda eleitoral veiculada por pessoa natural na internet, com impulsionamento, em benefício do aludido candidato, tendo-se caracterizado o ilícito. 7. O TRE/SP concluiu que o contexto fático-probatório revela a presença de circunstâncias que demonstram o prévio conhecimento do beneficiário da conduta (à época vice-prefeito e candidato ao cargo de prefeito nas Eleições 2024), pois, além de figurar como aliado político do autor das publicações, com relação de proximidade, sobretudo profissional, ele não comprovou qualquer tipo de insurgência aos atos praticados, tratando-se, ainda, de prática constante e reiterada. 8. A reforma do acórdão de origem - ao argumento de que o beneficiário da conduta desconhecia a prática ilícita - demandaria o reexame das provas, o que, como consignado pelo presidente do TRE/SP, é vedado pela Súmula 24/TSE. 9. Agravos internos a que se nega provimento. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600335-07*. Acórdão. Relatora: Ministra Isabel Gallotti. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 maio 2025.)

¹⁰² AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO NAS REDES SOCIAIS. UTILIZAÇÃO DE MEIO EXPRESSAMENTE VEDADO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO TSE. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME Agravo interno interposto por candidato a vereador nas eleições de 2024 contra decisão monocrática que negara seguimento a agravo em recurso especial eleitoral. A controvérsia originou-se de representação por propaganda eleitoral negativa, ajuizada pela coligação adversária, em razão do impulsionamento de dois vídeos no Instagram e Facebook, em agosto do ano eleitoral, com críticas ao prefeito e candidato à reeleição. O TRE/RJ reformou a sentença de improcedência para aplicar multa de R\$ 10.000,00 ao representado. Após a negativa de seguimento do recurso especial por incidência do Enunciado nº 30 da Súmula do TSE, o agravante interpôs o presente agravo interno, reiterando a legalidade da conduta e a ausência de pedido explícito de voto. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO Há duas questões em debate: (a) se o impulsionamento de conteúdo negativo nas redes sociais, sem pedido explícito de voto, configura propaganda eleitoral vedada; (b) se

no Instagram e no Facebook criticando o prefeito e candidato à reeleição, apontando supostas falhas na administração municipal, como a ausência de investimentos em equipamentos de saúde e cursos de qualificação profissional. O TRE/RJ aplicou multa ao representante e o TSE manteve o entendimento, fundamentando-se no art. 57-C da Lei nº 9.504/1997, que proíbe o impulsionamento de conteúdo negativo, mesmo quando se trata de críticas legítimas à atuação de gestores públicos.

Sob uma perspectiva democrática legítima, tais críticas devem ser interpretadas como função fiscalizadora do representante eleito ou candidato, especialmente em períodos eleitorais, nos quais a sociedade depende da análise comparativa das propostas e da atuação efetiva dos gestores públicos. A restrição ao impulsionamento de críticas, nesses casos, limita a capacidade de candidatos de informar o eleitorado sobre falhas administrativas ou discrepâncias programáticas.

Assim, a vedação absoluta do impulsionamento de conteúdo negativo impede que os candidatos exerçam plenamente seu direito de manifestação crítica, reduzindo a capacidade do eleitor de receber informações relevantes.

Outro exemplo relevante sobre o enquadramento de propaganda eleitoral irregular decorrente do impulsionamento de conteúdo negativo na internet é o julgamento da Representação nº 0601761-42/DF¹⁰³, em que o TSE reconheceu a irregularidade na

é cabível o conhecimento do recurso especial interposto com base em suposto dissídio jurisprudencial. III. RAZÕES DE DECIDIR O art. 57-C da Lei nº 9.504/1997 autoriza o impulsionamento de conteúdo eleitoral apenas para promover candidaturas ou partidos, vedando expressamente seu uso com viés negativo ou para desqualificar adversários. A jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de que o impulsionamento pago de conteúdo negativo, ainda que sem pedido explícito de voto, viola os princípios da isonomia e da legitimidade do processo eleitoral. A utilização de impulsionamento oneroso para amplificar artificialmente críticas a adversário político configura meio proscrito, independentemente da veracidade do conteúdo veiculado. O Enunciado nº 30 da Súmula do TSE impede o conhecimento de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial quando a decisão recorrida está em conformidade com a jurisprudência da Corte Superior. A fixação da multa em valor superior ao mínimo legal encontra respaldo na gravidade e reiteração da conduta, revelando estratégia deliberada para alcançar maior alcance nas redes sociais com conteúdo vedado. IV. DISPOSITIVO Recurso desprovido. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060016590/RJ*, Relator(a) Min. Antonio Carlos Ferreira, Acórdão de 29/05/2025, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 93, data 09/06/2025)

¹⁰³ REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2022. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR.1. Representação ajuizada em desfavor do segundo colocado ao cargo de presidente da República nas Eleições 2022, de sua coligação e de seu partido político por suposta prática de propaganda irregular, haja vista o impulsionamento de conteúdo negativo na internet (art. 29, §§ 2º e 3º, da Res.-TSE 23.610/2019), a falta de menção à expressão "propaganda eleitoral" e ao CNPJ do responsável pelo impulsionamento (art. 29, § 5º), e, ainda, a ausência de prévia informação do endereço do site de campanha no registro de candidatura (art. 28, § 1º).

PRELIMINAR. PARTIDO POLÍTICO COLIGADO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIMENTO.2. De acordo com o art. 6º, § 4º, da Lei 9.504/97, "[o] partido político coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos".3. Na linha do parecer ministerial, é inequívoca a ilegitimidade do diretório nacional para figurar no polo passivo, uma vez que, no pleito de 2022, integrou a coligação também representada.TEMA DE FUNDO. IMPULSIONAMENTO. CONTEÚDO NEGATIVO. VEDAÇÃO. ART. 29, §§ 2º E 3º, DA RES.-TSE

23.610/2019. CONFIGURAÇÃO.4. Nos termos da jurisprudência desta Corte e do art. 29 da Res.-TSE 23.610/2019, a propaganda na internet, quando paga, somente pode ser realizada mediante impulsionamento e desde que atendidas as seguintes exigências: (a) contratação exclusiva por partidos políticos, coligações e candidatos; (b) finalidade única de promover o contratante, vedado seu uso para veicular conteúdo negativo contra adversários; (c) clara informação, ao eleitor, de que se trata dessa espécie de propaganda.5. Uma das modalidades de impulsionamento é a priorização paga de conteúdos em aplicações de busca na internet (art. 28, § 7º, da Res.-TSE 23.610/2019). O internauta acessa site de pesquisa (Google, Yahoo, Bing, etc) visando se informar sobre assunto de seu interesse e então é apresentado não apenas a resultados orgânicos (com base em algoritmos da plataforma), como também a resultados no topo da página de busca que correspondem a anúncios publicitários pagos pelos respectivos anunciantes, relacionados ao conteúdo objeto da pesquisa.6. O caso dos autos é sui generis. Os representados contrataram o impulsionamento de dez inserções no Google, de forma que o eleitor, ao pesquisar temas correlatos no buscador, era apresentado a anúncios como "Presidente Bolsonaro 2022. O Brasil precisa continuar a crescer. Juntos pelo bem do Brasil [...]", não havendo ilicitude neste ponto. Ato contínuo, ao clicar no anúncio, o eleitor era direcionado ao sítio eletrônico oficial da campanha dos representados. Porém, logo na parte superior desse site, com grande destaque, constava de imediato a imagem do principal adversário dos representados, com mensagens de tom negativo e referência ao site "Lulafix", onde notoriamente se divulgava conteúdo desabonador. Apenas mais abaixo é que se seguiam as matérias favoráveis ao anunciante do conteúdo pago.7. O foco da página inicial do site de campanha não recaiu apenas nos representados que contrataram o impulsionamento - que, reitera-se, deve ser feito apenas para promover a própria candidatura -, mas também no seu principal adversário político, em relação ao qual se veicularam conteúdos de natureza negativa, o que é proibido pelo art. 29 da Res.-TSE 23.610/2019.8. A hipótese revela notória burla às regras do impulsionamento, pois os representados se valeram de ardil para driblar a vedação legal e jurisprudencial, em afronta à boa-fé objetiva. Mediante subterfúgio, procuraram desviar a atenção do internauta e conduzi-lo a sítio eletrônico em que disponível vasto material propagandístico contra adversário político, ofendendo o art. 57-B, § 3º, da Lei 9.504/97, segundo o qual "é vedada a utilização de impulsionamento [...] para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros".9. Nos termos do art. 29, § 2º, da Res.-TSE 23.610/2019, os responsáveis e beneficiários pelo impulsionamento irregular estão sujeitos à multa de R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00 ou, ainda, "em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa (Lei nº 9.504/1997, art. 57-C, § 2º)". No caso, a autora pugnou pela sanção apenas no teto de R\$ 30.000,00, sem considerar os gastos dos anúncios.10. Fixação da multa no patamar máximo de R\$ 30.000,00 diante das seguintes circunstâncias: (a) total de dez anúncios; (b) valores gastos que corresponderam a aproximadamente R\$ 290.000,00; (c) alcance (número de exibições) de cerca de 4,4 milhões de pessoas; (d) anúncios que perduraram por quase um mês ou que foram veiculados durante o debate presidencial do 1º turno, faltando apenas dois dias para as eleições; (e) uso de manobra para conferir ar de licitude à propaganda.TEMA DE FUNDO. IMPULSIONAMENTO. AUSÊNCIA. INFORMAÇÃO. CNPJ DO RESPONSÁVEL. EXPRESSÃO "PROPAGANDA ELEITORAL". ART. 29, § 5º, DA RES.-TSE 23.610/2019. CONFIGURAÇÃO.11. O art. 29, § 5º, da Res.-TSE 23.610/2019 prevê que "todo impulsionamento deverá conter, de forma clara e legível, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da pessoa responsável, além da expressão 'Propaganda Eleitoral'".12. Independentemente do teor do conteúdo impulsionado, tem-se que o impulsionamento em si - no caso, o anúncio patrocinado em site de busca na internet - deve conter as informações exigidas no art. 29, § 5º, da Res.-TSE 23.610/2019.13. Os documentos anexos à petição inicial (prints) revelam que tais dados não constaram dos impulsionamentos. Já os representados não se desincumbiram do ônus de provar fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da autora (art. 373, II, do CPC/2015), vindo apenas a trazer exemplos de anúncios anteriores que, na verdade, também eram irregulares.14. A multa do art. 57-C, § 2º, da Lei 9.504/97, de R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00, "se aplica quando for descumprido qualquer dos requisitos exigidos para a veiculação lícita de propaganda eleitoral impulsionada na internet" (R-Rp 0601464-35/DF, Rel. Min. Raul Araújo Filho, DJE de 29/5/2023).15. Multa fixada em R\$ 10.000,00 ante o total de dez anúncios.TEMA DE FUNDO. AUSÊNCIA. PRÉVIA INFORMAÇÃO. SÍTIO ELETRÔNICO DE CAMPANHA. REGISTRO DE CANDIDATURA OU DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). ART. 28, § 1º, DA RES.-TSE 23.610/2019. NÃO CONFIGURAÇÃO.16. Conforme o art. 28, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019, "os endereços eletrônicos das aplicações de que trata este artigo [...] deverão ser comunicados à Justiça Eleitoral impreterivelmente no RRC ou no DRAP [...]".17. O objetivo primordial da regra contida no art. 28, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019 é conferir transparência, assegurando-se a esta Justiça Especializada e aos demais atores do processo eleitoral a fiscalização acerca da regularidade dos canais oficiais de propaganda.18. Na espécie, não se vislumbra prejuízo concreto. Apesar da ausência de informação inicial do endereço eletrônico nos autos do registro de candidatura do segundo representado, é inequívoco que fora ele especificado no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários da coligação representada.CONCLUSÃO.19. Extinção do processo, sem julgamento do mérito, quanto ao Diretório Nacional do Partido Liberal, por ilegitimidade passiva, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015.20. Representação

veiculação de anúncios pagos no Google. No caso, o impulsionamento direcionava o usuário a um site vinculado à campanha de determinado candidato, no qual, eram exibidas mensagens críticas e desabonadoras em relação a adversário político, ainda que o restante do conteúdo apresentasse material de promoção própria.

A decisão entretanto, revela-se problemática e potencialmente desproporcional. O impulsionamento ocorreu em um ambiente de busca por informações, utilizados por todos para conhecer fatos e opiniões diversas, o que torna natural que uma mesma página combine elementos de promoção própria e análise crítica de adversários. Ao adotar essa postura, a Corte acaba impondo uma restrição rígida e genérica à expressão política.

Nessa mesma linha interpretativa, nota-se que a responsabilização dos candidatos pela propaganda irregular tem se mostrado ampla. Em diversos julgados, a Justiça Eleitoral tem reconhecido a irregularidade com base em indícios de vinculação entre conteúdo e candidato, mesmo quando não há prova direta de sua autoria ou comando sobre a veiculação.

Esse posicionamento ficou evidente, por exemplo no AgInt no REspe nº 0600227-94/MA¹⁰⁴, no qual o TSE manteve a condenação do governador do Maranhão e de seu vice

cujos pedidos se julgam parcialmente procedentes quanto aos demais representados, nos seguintes termos: (a) condená-los a pagar multa individual de R\$ 30.000,00 com base no art. 29, caput, da Res.-TSE 23.610/2019; (b) condená-los a pagar multa individual de R\$ 10.000,00 com esteio no art. 29, § 5º, da Res.-TSE 23.610/2019; (c) absolvê-los quanto à prévia informação, no registro de candidatura, do sítio eletrônico de campanha (art. 28, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019). (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação n.º 0601761-42*. Acórdão. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 out. 2023.)

¹⁰⁴ Veja a ementa: ELEIÇÕES 2024. PREFEITO. AGRAVOS INTERNOS. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL. PESSOA NATURAL. INTERNET. IMPULSIONAMENTO. ART. 57-B, IV, B, DA LEI 9.504/97. BENEFICIÁRIO. PRÉVIO CONHECIMENTO. NEGADO PROVIMENTO.

1. Na decisão singular agravada, negou-se seguimento aos agravos em recurso especial interpostos contra juízo negativo de admissibilidade do recurso apresentado contra acórdão do TRE/SP em que se manteve condenação dos dois agravantes (o primeiro, à época vice-prefeito de Barueri/SP e candidato ao cargo de prefeito nas Eleições 2024, e o segundo, à época prefeito do mesmo município), em representação por prática de propaganda eleitoral mediante impulsionamento de conteúdo na internet.

2. De acordo com o art. 57-B, IV, b, da Lei 9.504/97, permite-se a divulgação de propaganda eleitoral na internet por pessoa natural em redes sociais, desde que não se contrate impulsionamento do conteúdo, o que sujeita o usuário responsável pelas informações e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário candidato às penalidades do § 5º do mesmo dispositivo.

3. Este Tribunal decidiu que o impulsionamento de propaganda contratada por pessoa natural em período de campanha é meio vedado. Precedentes.

4. A moldura fática do acórdão regional revela que pessoa natural, à época prefeito de Barueri/SP e que não se candidatou a cargo eletivo nas Eleições 2024, contratou, no período de campanha, impulsionamento de conteúdo em sua rede social, com cunho eleitoreiro (vídeos), em benefício de candidato ao mesmo cargo em 2024.

5. No que se refere ao argumento de que o conteúdo impulsionado não se trata de propaganda eleitoral, mas de posicionamento pessoal, extraem-se do acórdão regional que as publicações contêm imagem, nome e número de urna, correspondentes a vídeos nos quais constam mensagens em favor de um dos agravantes, candidato ao cargo de prefeito em 2024, como: "eu apoio o Beto pq ele vai continuar o meu trabalho. Barueri não pode parar" e "Furlan é 10. Betão é 10". Nesse contexto, é evidente que se cuida de propaganda eleitoral veiculada em benefício do aludido candidato.

6. Não há falar em afronta à liberdade de expressão, que não possui contornos absolutos, pois é evidente que a publicação se refere a propaganda eleitoral veiculada por pessoa natural na internet, com impulsionamento, em

pela veiculação de propaganda eleitoral extemporânea. Naquele julgamento, a Corte reconheceu o prévio conhecimento dos candidatos com base em elementos idinciários, como o vínculo entre o responsável pelo perfil e a equipe de campanha, além da marcação direta dos perfis oficiais dos beneficiários na publicação.

Tal questão, ainda que voltada à proteção da lisura do pleito, amplia de modo significativo o alcance da responsabilidade eleitoral, flexibilizando o conjunto probatório, já que demonstra que pode ser presumido a partir de circunstâncias externas, como menções, marcações ou afinidades ideológicas. Essa ampliação, entretanto, suscita debates quanto à segurança jurídica e à liberdade de manifestação, pois desloca o eixo probatório da materialidade do ato para o campo das inferências subjetivas, em consequência, candidatos podem ser punidos por manifestações autônomas de apoiadores.

Não obstante, as plataformas digitais também têm sido amplamente responsabilizadas, o que evidencia o movimento de endurecimento da Justiça Eleitoral na tentativa de controlar a difusão de conteúdos online. Por exemplo, em 2023, o TSE aplicou multa de R\$ 60 mil à Google Brasil por descumprimento parcial de decisão judicial que determinava o fornecimento de informações sobre anúncios eleitorais contratados em 2022.

Essa sanção foi imposta porque a empresa respondeu apenas a parte das diligências determinadas, deixando de fornecer dados sobre outras campanhas publicitárias questionadas. O corregeor considerou que o argumento de que aguardaria embargos de litigantes não justificava a omissão.

Nesse sentido,

a Internet tem sido alvo de uma enxurrada de processos judiciais durante os pleitos. Decisões judiciais determinam a aplicação de multa, a remoção de posts, notícias, vídeos e demais conteúdos, a veiculação de respostas e a edição dos textos publicados ou mesmo a alteração dos títulos de matérias. [...] Para os cidadãos comuns, esse entendimento é especialmente perigoso. Na maioria dos casos, estes não dispõem de recursos para contratar advogados, nem lucram com as manifestações na rede. Assim, as decisões da Justiça Eleitoral exercem um poderoso efeito silenciador de seu discurso, levando-os a não publicar manifestações políticas, com receio da responsabilização. A violação à liberdade de expressão é patente. E mais, a

benefício do aludido candidato, tendo-se caracterizado o ilícito.

7. O TRE/SP concluiu que o contexto fático-probatório revela a presença de circunstâncias que demonstram o prévio conhecimento do beneficiário da conduta (à época vice-prefeito e candidato ao cargo de prefeito nas Eleições 2024), pois, além de figurar como aliado político do autor das publicações, com relação de proximidade, sobretudo profissional, ele não comprovou qualquer tipo de insurgência aos atos praticados, tratando-se, ainda, de prática constante e reiterada.

8. A reforma do acórdão de origem - ao argumento de que o beneficiário da conduta desconhecia a prática ilícita - demandaria o reexame das provas, o que, como consignado pelo presidente do TRE/SP, é vedado pela Súmula 24/TSE.

9. Agravos internos a que se nega provimento. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600335-07*. Acórdão. Relatora: Ministra Isabel Gallotti. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 maio 2025.)

impraticabilidade do controle da Justiça Eleitoral sobre todas as manifestações na Internet faz com que a atuação mais rígida nos casos que chegam à Justiça Eleitoral produza uma violação à paridade de armas entre os candidatos. O controle e a punição são impostos de forma necessariamente seletiva, beneficiando os candidatos e partidos que ingressam com mais ações judiciais.¹⁰⁵

Em síntese, observa-se que a tendência de expansão das fronteiras da fiscalização eleitoral para o ambiente digital, na tentativa de garantir equidade e transparência no debate público, suscita desafios relevantes, sobre tudo diante das particularidades técnicas do meio e da complexidade das interações online, que nem sempre permitem estabelecer de forma inequívoca, a autoria, o alcance e a intencionalidade das comunicações.

A consequência prática é o surgimento de um campo de incertezas jurídicas, em que tanto candidatos quanto provedores passam a atuar sob constante risco de sanção, mesmo em situações que não ocorrem na prática abuso ou manipulação deliberada da opinião pública.

¹⁰⁵ OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão. op. cit.*, p. 300

VI – DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS AO EXERCÍCIO DA PROPAGANDA ELEITORAL IMPULSIONADA

Entretanto, o presente estudo não se distancia nem se omite diante da constatação de que o contexto eleitoral brasileiro contemporâneo é profundamente marcado pela polarização ideológica, pela disseminação de desinformação e pelo uso estratégico das redes sociais como arenas de disputa simbólica e cognitiva. O ambiente virtual tornou-se espaço privilegiado para a construção de narrativas, a formação da opinião pública e a mobilização eleitoral.

Nesse contexto, o controle das *fake news* emerge como um dos maiores desafios ao exercício da propaganda eleitoral na internet de forma plena. A rápida disseminação de informações falsas, aliada à capacidade das plataformas digitais de segmentar públicos e ampliar conteúdos por meio de algoritmos, transforma o ambiente virtual em terreno fértil para a manipulação.

Ao lado da desinformação, outro fenômeno que merece destaque é a formação das chamadas bolhas informacionais, decorrentes da arquitetura algorítmica das plataformas, que personalizam o conteúdo exibido com base em preferências anteriores do usuário. Essa dinâmica cria ambientes informacionais fechados, nos quais as opiniões são constantemente reafirmadas e raramente confrontadas, intensificando a polarização.

Por fim, soma-se a esses fatores a atuação da Justiça Eleitoral na responsabilização das plataformas digitais, cuja intervenção tem buscado conter abusos e garantir a integridade do processo eleitoral, mas que, em determinados casos, acaba por tensionar os limites entre a regulação e a censura. A crescente imposição de deveres de monitoramento e resposta imediata às ordens judiciais, em um ambiente de circulação massiva de dados, revela o desafio de equilibrar a efetividade do controle com a preservação da liberdade de expressão e do fluxo informacional.

Dessa forma, a análise de tais desafios impõe a necessidade de uma ponderação cuidadosa entre princípios constitucionais, especialmente entre a proteção da integridade das eleições e a garantia da liberdade de expressão política, que, no campo eleitoral, assume posição de prevalência por constituir instrumento essencial da deliberação democrática.

VI.1 – FAKE NEWS

O fenômeno das *fake news* representa um dos maiores desafios contemporâneos ao

exercício legítimo da propaganda eleitoral impulsionada, sobretudo diante do fato, já demonstrado no presente estudo, de que a Justiça Eleitoral ainda não dispõe de uma estrutura normativa e jurisprudencial plenamente capaz de assegurar, de modo equilibrado, tanto a liberdade de expressão quanto os demais princípios eleitorais constitucionais envolvidos.

Em muitos casos, observa-se uma tendência de relegar a manifestação política a um plano secundário, em nome da normalidade das eleições. Essa assimetria revela um estágio de construção institucional em que se encontra o enfrentamento jurídico da desinformação no Brasil.

Logo, antes de enfrentar qualquer problema, é necessário compreendê-lo em sua essência.

de início, registre-se que o termo fake news tem sentido amplo e ambíguo. [...] O verbo desinformar traduz-se em falta de informação; não informação ou falsear uma informação. Essa última acepção, isto é, o falseamento de uma informação seria, portanto, a única acepção que nos toca no campo da disseminação de notícias falsas no âmbito eleitoral, a denominada “desordem da informação” (*information disorder*), tal e como proposto pelo Conselho da Europa em Estrasburgo, em 2017, cujo Relatório (“*Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*”), que se absteve de usar o termo “notícias falsas”, porquanto consideradas “terrivelmente inadequadas” para capturar de forma eficaz a complexidade do fenômeno da poluição da informação (*information pollution*), e por se considerar que referido termo encontra-se cada vez mais politizado.¹⁰⁶

A partir dessa concepção, a desinformação pode ser entendida não apenas como a simples veiculação de conteúdos falsos, mas como um fenômeno comunicacional complexo, que envolve intencionalidade, contexto e impacto social. Diferentemente do erro informativo ou da mera sátira, a desinformação visa deliberadamente manipular a percepção pública, interferindo no processo de formação da vontade política e, por consequência, comprometendo a autenticidade do sufrágio.

Assim, a propagação de notícias falsas não se limita ao conteúdo isolado, mas insere-se em uma rede de significados e interpretações sociais que moldam o entendimento coletivo sobre os candidatos, partidos e propostas. A desordem da informação opera de maneira difusa, envolvendo práticas como a construção de narrativas seletivas, a manipulação de imagens e dados, e a apropriação de símbolos culturais para reforçar percepções preconcebidas.

Deve ser compreendido, nesse ponto, que a desinformação constitui um problema estrutural da sociedade contemporânea, haja vista que a filtragem do que é verdadeiro ou

¹⁰⁶ BRANCO, Paulo Gustavo G.; FONSECA, Reynaldo Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura G.; et al. *Eleições e Democracia na Era Digital. (Coleção IDP)*. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p.330. ISBN 9786556274966. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274966/>. Acesso em: 02 nov. 2025.

falso tornou-se cada vez mais difícil não apenas em razão do ambiente digital, mas também pelo enfraquecimento generalizado do pensamento crítico na população¹⁰⁷. O cidadão frequentemente não busca compreender o assunto em sua totalidade, limita-se a captar fragmentos de informações e os trata como verdades absolutas, sem qualquer questionamento ou investigação adicional.

Além disso, o enfrentamento da desinformação esbarra em um aspecto epistemologicamente mais complexo: nem toda informação que suscita controvérsia pode ser facilmente rotulada como verdadeira ou falsa. Exemplos de tais dificuldades podem ser encontrados em situações nas quais notícias requerem alguma interação, em que há dúvida quanto ao seu significado ou falta de precisão sobre o contexto no qual ocorreu a comunicação.

Ademais, em muitos casos, não é simples diferenciar uma opinião de uma falsa descrição de um fato, já que a ironia, a hipérbole e outros recursos retóricos são elementos recorrentes na linguagem cotidiana. Soma-se a isso o fato de que, com frequência jornais, blogueiros e internautas recorrem a manchetes intencionalmente exageradas para atrair leitores, o que desafia ainda mais os critérios de delimitação entre informação e manipulação.

Outrossim,

existem maneiras desonestas de se falar a verdade e, ademais, realidades complexas que comportam, muitas vezes, "verdades concorrentes", visto que "toda história tem vários lados" e "todo conjunto de fatos permite deduzir mais de uma verdade". Nesse quadrante, em muitos casos, há uma variedade de maneiras genuinamente - talvez igualmente - legítimas de descrever uma pessoa, um evento, um objeto ou um princípio". É que, em última instância, "todos vemos o mundo através de pontos de vista diferentes, formados em grande parte pelas múltiplas verdades que ouvimos e lemos". Consequentemente, "outras pessoas estão sempre nos conduzindo a determinadas facetas e interpretações da verdade, intencionalmente ou não"¹⁰⁸

Essas zonas de ambiguidade tornam evidente que a desinformação não pode ser combatida apenas pela via repressiva ou pela censura de conteúdos, pois muitas vezes o problema não reside na falsidade objetiva da mensagem. Há, portanto, fortes razões para suspeitar que não há respostas fáceis ou imediatas para tais questões, uma vez que elas exigem uma abordagem multidimensional, capaz de integrar o discurso jurídico, comunicacional e ético.

¹⁰⁷ “a sociedade do século XXI é complexa demais e apenas graças à tecnologia da informação essa complexidade se torna visível demasiado claramente como tal. [...] A informação a ser processada se tornou tão volumosa que ultrapassou a 'racionalidade limitada dos indivíduos.” HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. op. cit., p. 63.

¹⁰⁸ ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação*. op. cit., p. 91.

Nessa perspectiva, torna-se imprescindível reconhecer que o direito à informação, sobretudo no âmbito político, assume contornos peculiares, já que o processo eleitoral é marcado por práticas de convencimento e persuasão que, ainda que legítimas, operam na tênue fronteira entre a liberdade de expressão e a influência indevida sobre o eleitorado.

Dessa forma, a propaganda eleitoral impulsionado não pode ser vista como uma vilã, nem reduzida a um agente de manipulação isolado. Deve ser compreendida como um elemento entre outros no complexo ecossistema informacional, cuja atuação se entrelaça com diferentes práticas de circulação. Nesse sentido, seu efeito depende da interação com múltiplos fatores que configuram cenários diversos, nos quais diferentes padrões, engajamento e interpretação podem coexistir simultaneamente.

Sob esse prisma, a atuação da Justiça Eleitoral deve buscar mecanismos que lidem com a desordem da informação de maneira equânime e proporcional, reconhecendo a complexidade dos cenários e a pluralidade de interpretações existentes. Essa atuação não deve se restringir à simples remoção de conteúdos, tampouco ser confundida com censura, ao contrário, deve englobar instrumentos que promovam maior compreensão e contextualização das informações, respeitando a diversidade de opiniões e modos de engajamento do público.

Logo, a efetividade das respostas institucionais diante da desinformação eleitoral depende, antes de tudo, da consolidação de uma cultura democrática de informação, que transcenda o viés punitivo e privilegie a educação midiática e a transparência dos processos comunicacionais. A construção de um espaço público genuinamente deliberativo presuppõe cidadãos aptos a interpretar criticamente os fluxos informacionais que os cercam, bem como instituições comprometidas com a promoção de um ambiente acessível e verificável.

Nessa linha, o enfrentamento da desinformação não pode prescindir da reflexão sobre a arquitetura das plataformas e os mecanismos algorítmicos que orientam a exposição do eleitor a determinados conteúdos. As dinâmicas de segmentação de público, ainda que juridicamente legítimas, operam em lógicas de personalização que tendem a reforçar crenças pré-existentes e a fragmentar o espaço discursivo comum. Assim, a questão deixa de ser meramente normativa para assumir dimensão estrutural: trata-se de compreender como o design informacional das redes interfere na autonomia da vontade política e, por conseguinte, na autenticidade do processo democrático.

VI.2 – BOLHAS INFORMACIONAIS

As bolhas informacionais¹⁰⁹ constituem um fenômeno decorrente da lógica de funcionamento dos ambientes digitais, nos quais os usuários são expostos, de forma reiterada, a conteúdos semelhantes àqueles com os quais já interagiam anteriormente. Esse processo resulta da aplicação de algoritmos de personalização, que filtram e priorizam informações conforme padrões de comportamento e histórico de navegação.

Nesse contexto, é relevante observar que os Termos de Serviço das plataformas digitais, como o Google, estabelecem as condições sob as quais os dados dos usuários são coletados, processados e utilizados para fins de aprimoramento da experiência individual. De acordo com o documento¹¹⁰, a empresa emprega sistemas automatizados e tecnologias que analisam o modo de uso dos serviços, com o objetivo declarado de oferecer resultados mais relevantes ao usuário. Além disso, os Termos supramencionados preveem a possibilidade de modificações das funcionalidades e dos critérios de priorização de conteúdo.

Ademais, torna-se relevante considerar também a dimensão temporal e adaptativa dos algoritmos. A personalização não é estática, ela evolui à medida que novos dados de interação são incorporados, ajustando continuamente os critérios de priorização do material oferecido. Essa característica dinâmica implica que o usuário não apenas é filtrado segundo suas preferências passadas, mas também tem sua experiência informacional moldada em tempo real.

Outra consequência que merece atenção diz respeito a interdependência entre dados e contexto. Os mecanismos de filtragem não analisam informações isoladamente, eles processam sinais contextuais que incluem localização, histórico de pesquisa, comportamentos em plataformas interconectadas e, em alguns casos, dados demográficos. Essa análise integrada significa que a experiência informacional de cada usuário é profundamente condicionada não apenas pelas próprias escolhas, mas também por fatores externos e variáveis do ambiente.

Dessa forma, a segmentação e a personalização, embora permitidas, introduzem uma assimetria natural na circulação de mensagens, tornando necessário compreender como

¹⁰⁹ “a nova geração dos filtros de internet olha para o que você parece gostar - como você era ativo na rede ou quais coisas ou pessoas você curtiu - e extrai conclusões em conformidade a isso. Máquinas geram prognósticos que projetam e refinam ininterruptamente uma teoria sobre sua personalidade e que preveem o que você quer e fará a seguir. Juntas, essas máquinas produzem um universo de informações completamente próprio para cada um de nós - aquilo que chamo de *Filter Bubble*, filtros-bolhas. [...] A *Filter Bubble* me envolve, assim, em um “looping-do-eu” permanente.” HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. op. cit., p. 53.

¹¹⁰ GOOGLE LLC. *Termos de Serviço do Google*. Versão Brasil. Em vigor a partir de 22 de maio de 2024. Disponível em: <https://policies.google.com/terms?hl=pt-BR#toc-what-you-expect>. Acesso em: 03 nov. 2025

esses mecanismos podem impactar a formação da opinião pública em escala coletiva. No âmbito eleitoral, diferentes eleitores podem receber mensagens distintas sobre os mesmos candidatos ou propostas, não apenas em escolhas conscientes, mas como resultados desses mecanismos de automatização de filtragem e priorização.

Sob esse viés, a propaganda eleitoral impulsionada desafia a noção clássica dos métodos de persuasão na campanha eleitoral, que tradicionalmente se apoiava na visibilidade equitativa e no acesso relativamente uniforme às mensagens políticas. A publicidade digital, ao operar em espaços mediados por plataformas privadas, transforma a experiência eleitoral em um ambiente em que a disseminação das informações se dá de forma não apenas massiva, mas também heterogênea, criando condições singulares de persuasão.

Logo, sendo um passo importante reconhecer que essa assimetria vem da lógica do mercado operacional de informações, e não apenas da conduta isolada dos agentes políticos. Essa constatação desloca o debate da simples fiscalização do conteúdo da propaganda para a necessidade de reinterpretação do princípio da legitimidade eleitoral diante de um ambiente informacional mediado por interesses econômicos e tecnológicos.

Nesse norte, o exercício pleno da liberdade de expressão na propaganda eleitoral está vinculada à autenticidade do processo comunicativo e à igualdade de condições entre concorrentes, conforme se extrai dos princípios da isonomia, moralidade e liberdade do voto. Assim, a norma jurídica deve se resguardar na possibilidade de oferecer a todos os candidatos condições equitativas de acesso aos meios de comunicação digital, sem inviabilizar a liberdade estratégica inerente à disputa política.

Dessa maneira,

fora da ambiência normativas as campanhas constituem, em termos pragmáticos, meios neutros para um fim específico: a aquisição temporal do poder representativo em termos consensuais, de acordo com a aprovação da instância popular. Constituem, sob essa lente, parte componente da democracia como procedimento que, no particular, supõe o acionamento de um mecanismo concorrencial de seleção de líderes como recurso legitimador das autoridades representativas.

Nesse diapasão, a comunicação eleitoral, na medida em que - pela ótica econômica dos candidatos - se insere em um jogo de soma zero, incorpora como variável natural estratégias de "desqualificação dos contrários" e, como decorrência, o apontamento relativamente constante de escândalos reais e inventados e de acusações recíprocas, numa "espiral [potencialmente] destrutiva" e repleta de "despojos" (WOLDENBERG, 2019, p. 80)³³. Em suma, pelo ângulo finalístico a propaganda eleitoral buscar mobilizar a opinião de grupos a favor de uma causa ou crença e, assim sendo, ao tempo em que promove os correspondentes benefícios, frequentemente distorce verdades com o fim de enfraquecer ou invalidar as posições contrárias (GIUSTI; PIRAS, 2021, p. 02), em circunstâncias que infringem os marcos constitucional e legal.¹¹¹

¹¹¹ ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na*

A isonomia eleitoral, sob essa visão, não exige uniformidade absoluta nas formas de manifestação, mas sim igualdade de oportunidades no acesso aos instrumentos de persuasão, de modo que cada candidato dentro das regras previamente estabelecidas, possa construir sua narrativa e alcançar o eleitorado de maneira proporcional às suas capacidades de mobilização.

Nesse sentido, a prática legítima da propaganda eleitoral impulsionada repousa sobre a capacidade do ordenamento jurídico de equilibrar dois valores constitucionais fundamentais: de um lado, a liberdade de expressão política, que assegura a pluralidade de discursos e a autonomia estratégica dos atores eleitorais; de outro, a paridade de armas comunicacionais, que impede que o processo eleitoral seja distorcido pela assimetria tecnológica ou econômica.

Outrossim, é importante reconhecer ainda que,

A psicometria¹¹² é uma ferramenta ideal para o marketing político psicopolítico. A assim chamada *microtargeting*, a focalização micro, se vale da caracterização de perfil psicométrica. Tendo os psicogramas dos eleitores como base, essas propagandas personalizadas são filtradas nas mídias sociais.¹¹³

Partindo dessa premissa, a propaganda eleitoral impulsionada, utilizada de forma responsável e transparente, pode representar uma ampliação autêntica do espaço público digital, sobretudo quando orientada por critérios que assegurem a pluralidade de vozes e a integridade do debate democrático. Ao possibilitar o direcionamento de mensagens a segmentos específicos da sociedade, esse instrumento não deve ser concebido apenas como uma ameaça à igualdade, mas também como um potencial catalisador de inclusão política.

Em um país, como o Brasil, marcado por desigualdades estruturais de acesso à informação e à representação, o impulsionamento pode servir como meio de visibilidade a candidaturas e pautas que, de outro modo, permaneceriam marginalizadas no espaço político tradicional.

Sob essa ótica, o papel da Justiça Eleitoral não deve se limitar à repressão do uso abusivo ou desinformativo da propaganda digital, mas também a criação de um ambiente regulatório que favoreça a liberdade de expressão política. A autenticidade do processo

arena eleitoral: o controle judicial da desinformação. op. cit., p. 65.

¹¹² “A psicometria, também chamada de psicografia, é um procedimento impulsionado por dados para a produção de um perfil de personalidade. O profiling (a caracterização de perfil) psicométrico torna possível prever melhor o comportamento de uma pessoa do que um amigo ou parceiro poderia. Com uma quantidade suficiente de dados, é possível até mesmo gerar informações que excedem aquilo que sabemos de nós mesmos.” HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia. op.cit.*, p. 38.

¹¹³ *Ibid.*, p. 39.

eleitoral, nesse sentido, depende menos da homogeneização dos discursos e mais da previsibilidade e auditabilidade das condições de difusão. O desafio do direito eleitoral contemporâneo é, pois, garantir que o ambiente digital se torne um espaço de exercício informado da cidadania, onde o eleitor possa ter contato com diferentes visões políticas sem ser refém de sistemas opacos de curadoria informacional.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível reconhecer que a legalidade da propaganda eleitoral impulsionada não pode se esgotar na mera observância das normas formais, mas deve se projetar na efetividade de um espaço público capaz de assegurar um debate plural e transparente. A construção de um ambiente informacional equilibrado depende, portanto, de uma compreensão institucional madura, que não apenas regule o uso das plataformas digitais, mas também preserve a autenticidade do processo democrático diante das novas formas de mediação tecnológica.

VI.3 – ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA COM AS PLATAFORMAS DIGITAIS

O presente estudo já evidenciou que o ambiente digital, ao desestruturar os paradigmas clássicos de mediação comunicacional e reconfigurar as dinâmicas de difusão e consumo da informação política, impôs à Justiça Eleitoral um desafio de natureza inédita: a necessidade de exercer sua função regulatória em um espaço caracterizado pela volatilidade informacional, pela descentralização das fontes e pela lógica algorítmica que governa a visibilidade do discurso político.

Nesse contexto, a relação entre o Poder Público e as grandes plataformas tecnológicas – notadamente as denominadas *big techs* – adquire contornos de tensão institucional, uma vez que a intervenção normativa e jurisprudencial da Justiça Eleitoral, embora orientada pela finalidade legítima de preservar a integridade do pleito e a autenticidade do debate democrático, tem produzido efeitos colaterais significativos sobre a autonomia decisória e as práticas empresariais dessas corporações digitais.

Tal fenômeno manifesta-se, de modo emblemático, no caso da decisão do Google¹¹⁴ de suprimir o serviço de impulsionamento de conteúdo político nas eleições municipais de

¹¹⁴ CAETANO, Guilherme. *Google proíbe impulsionamento de conteúdo político para as eleições de 2024 no Brasil*. O Globo, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsionamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 5 nov. 2025.

2024, episódio que revela não apenas a sensibilidade das plataformas às exigências regulatórias do Estado, mas também a emergência de uma nova forma de resistência corporativa, em que o recuo operacional substitui o diálogo.

A decisão¹¹⁵ da plataforma de suspender o impulsionamento de conteúdo político no Brasil deve ser situada não como resposta empresarial a normas específicas, mas como uma manifestação de uma dinâmica de arbitragem regulatória¹¹⁶: empresas transnacionais recalibram sua presença operativa (ou sua oferta de serviços) em função da combinação entre custo de conformidade, risco jurídico e incerteza normativa.

Essa arbitragem produz, juridicamente, um problema de eficácia normativa, normas que, por serem demasiado onerosas ou indeterminadas em sua aplicação técnica, acabam por empurrar a atividade regulada para fora do âmbito onde a própria norma poderia operar de forma eficaz.

Do ponto de vista constitucional e do direito eleitoral, o recuo corporativo introduz uma tensão entre dois vetores normativos: a exigência de regimes de transparência, rastreabilidade e capacidade de respostas das plataformas, e a necessidade de preservar canais públicos auditáveis e verificáveis, sem os quais a própria fiscalização e o exercício da igualdade ficam empobrecidos.

Essa tensão projeta-se diretamente sobre o exercício pleno da propaganda eleitoral impulsionada, que se vê submetida a um duplo movimento paradoxal. De um lado, a tentativa de controle do parte do Poder Público. De outro, o retraimento das plataformas, como no caso do Google que, ao abdicar integralmente do impulsionamento político, acaba por restringir um canal legítimo de comunicação democrática, deslocando o debate eleitoral

¹¹⁵ GOOGLE LLC. *Policy update: Brazil Political Content – Google Merchant Center Help*. Abril 2024. Disponível em: https://support.google.com/merchants/answer/14757664?hl=en&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 04 nov. 2025.

¹¹⁶ *Texto original*: “Regulatory arbitrage consists of those financial transactions designed specifically to reduce costs or capture profit opportunities created by differential regulations or laws. The numerous opportunities for regulatory arbitrage derive from a widely-understood, basic concept in modern finance: a party to financial transactions may use a variety of different trading strategies to achieve the same economically-equivalent position. As a response to costly financial regulation, regulatory arbitrage opportunities have generated an astonishing array of derivatives transactions.”
Tradução nossa: “A arbitragem regulatória consiste naquelas transações financeiras concebidas especificamente para reduzir custos ou capturar oportunidades de lucro criadas por diferentes regulações ou leis. As numerosas oportunidades de arbitragem regulatória derivam de um conceito básico amplamente compreendido nas finanças modernas: uma parte envolvida em transações financeiras pode empregar uma variedade de estratégias de negociação diferentes para alcançar a mesma posição economicamente equivalente. Como resposta às regulamentações financeiras onerosas, as oportunidades de arbitragem regulatória geraram uma impressionante variedade de transações com derivativos.”
(PARTNOY, Frank. *Financial Derivatives and the Costs of Regulatory Arbitrage*. Berkeley Business Law Journal, v. 2, p. 227, 1997.)

para esferas menos acessíveis e menos auditáveis.

Nesse viés, a conformidade da propaganda eleitoral aos limites normativos, mais uma vez, não pode ser aferida unicamente pela ótica da contenção dos excessos, mas pela preservação de um espaço comunicativo plural, equitativo e verificável, no qual a liberdade de expressão política encontre condições materiais para se realizar. A supressão desse instrumento, ainda que motivada pela busca da segurança jurídica, compromete o próprio ideal de igualdade comunicacional que fundamenta a intervenção da Justiça Eleitoral.

Dessa forma,

Ao menos em perspectiva democrática, a organização jurídica da vida política somente pode ser compreendida como pretensão de institucionalização voltada à emancipação dos cidadãos. Esse o alcance do Direito Político em um Estado Democrático de Direito: há uma tensão entre poder estatal e liberdade política, é certo, mas o equacionamento dessa tensão é direcionado para a elaboração de arranjos institucionais que, prioritariamente, preservem a liberdade individual contra a imposição da força, ou seja, da vontade não mediada pelo debate político. O contrário - prestigiar a força estatal em nome de uma ordenação da vida comum desconectada da autonomia, das escolhas e dos objetivos dos indivíduos - é caminhar para o autoritarismo, que é arbítrio¹¹⁷

Assim, a consolidação de um modelo democrático autêntico exige que o Poder Público, ao exercer sua função regulatória sobre o espaço digital, adote um critério de contenção normativa, capaz de equilibrar a proteção da integridade eleitoral com a salvaguarda das condições de pluralidade discursiva. A coerência constitucional da intervenção estatal dependerá, portanto, de sua proporcionalidade teleológica, isto é, da compatibilidade entre o meio empregado e o fim perseguido, o que implica rejeitar soluções maximalistas que substituam a liberdade de expressão por uma tutela paternalista da verdade.

Em última análise, o sucesso democrático não se mede pela supressão do conflito, mas pela capacidade institucional de administrá-lo dentro dos limites da razão pública. A Justiça Eleitoral, ao intervir no domínio comunicacional digital, deve fazê-lo como guardião das condições de debate, e não como curador do conteúdo. É essa distinção, entre garantir o espaço da fala e determinar o conteúdo do discurso, que demarca a fronteira entre democracia e dirigismo informacional.

Nesse quadro, a decisão do Google de se afastar do impulsionamento político não pode ser analisada apenas como reação empresarial, mas como sintoma de um desajuste

¹¹⁷ GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. *Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos*. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Cláudia (orgs.). *Conexões Eleitoristas*. Belo Horizonte: Abradep, 2016, p. 203–218. Apud AMARAL, Bárbara Mendes Lôbo. *Voices na democracia: as redes sociais e a oposição política*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 146-147.

estrutural entre a regulação estatal e autonomia tecnológica. O desafio posto ao Direito Eleitoral contemporâneo é o de reformular suas categorias normativas tradicionais, pensadas para meios físicos e centralizados, a fim de abarcar um ambiente comunicacional descentralizado e dinâmico.

Desse modo,

A Justiça Eleitoral, dada sua competência institucional de expedir instruções para a fiel execução do Código Eleitoral, que prescreve as normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos fundamentais, precipuamente os de votar e ser votado, também deve estar atenta às transformações sociais que impactam no processo eleitoral e na consolidação da democracia, com vistas a assegurar a legitimidade das eleições. Nesse escopo, o artigo 57-J da Lei das Eleições delegou ao Tribunal Superior Eleitoral a atualização da regulação de todo o título da Propaganda da Internet, "de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral", e, ainda, estabeleceu a obrigação de promover " para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet"¹¹⁸

Entretanto, a concretização dessa competência não se esgota na edição de resoluções ou na imposição de deveres às plataformas digitais. À luz dos artigos 20¹¹⁹ e 21¹²⁰ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é imperioso que a atuação do TSE considere as consequências práticas das decisões, avaliando o impacto regulatório sobre os diversos agentes envolvidos, partidos, eleitores e empresas de tecnologia, de modo a garantir que a intervenção estatal produza efetividade democrática, “sempre com vistas ao aprimoramento do processo eleitoral e do sistema democrático brasileiro”¹²¹

Outrossim, é válido mencionar ainda que a conformação da Justiça Eleitoral a esses parâmetros não representa limitação de sua autoridade, mas aperfeiçoamento de sua racionalidade decisória. Em um ambiente digital regido por lógica algorítmicas e assimetrias informacionais, a legitimidade das decisões institucionais depende cada vez mais da capacidade de dialogar com a realidade técnica e econômica.

Assim, o desafio contemporâneo consiste em regular com base na prudência

¹¹⁸ AMARAL, Bárbara Mendes Lôbo. *Vozes na democracia: as redes sociais e a oposição política*. op. cit., p. 148

¹¹⁹ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (BRASIL. *Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.)

¹²⁰ Vide LINDB: Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativa. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

¹²¹ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira. *Segurança jurídica em matéria eleitoral*. In A defesa da constituição e do Estado de Direito: homenagem aos 20 anos do Ministro Gilmar Mendes no STF/coordenação Sérgio Antônio Ferreira Victor ...[et al.] - São Paulo: Editora Contracorrente, 2022, p. 764.

consequencialista, equilibrando a proteção da integridade do pleito com a preservação da liberdade política. Nessa perspectiva, a consolidação de uma atuação jurisdicional equilibrada, pautada pelos parâmetros consequencialistas da LINDB e pela coerência constitucional do processo regulatório, conduz inevitavelmente à reflexão sobre a responsabilidade das próprias plataformas digitais na preservação da integridade do pleito.

A adequação do ambiente eleitoral digital, portanto, não depende apenas da moderação estatal, mas da assunção de responsabilidades compartilhadas, capazes de assegurar que a arquitetura informacional das plataformas sirva à democracia – e não a interesses opacos ou mercadológicos. É sob essa ótica que se impõe o exame do paradigma da responsabilidade eleitoral das plataformas digitais.

VII – O PARADIGMA DA RESPONSABILIDADE ELEITORAL DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

A consolidação de uma esfera pública digital compatível com os princípios constitucionais do processo eleitoral demanda o reconhecimento de que as plataformas tecnológicas “desempenham o papel de governantes privados da liberdade de expressão on-line. Elas assumem, nesse contexto, atividade tipicamente estatal – neste caso, com a regulação do discurso de terceiros, o que importa na limitação aos direitos fundamentais dos cidadãos ¹²²”.

Essa constatação conduz à necessidade de refletir sobre um modelo equilibrado de responsabilidade eleitoral das plataformas digitais, capaz de compatibilizar a autonomia tecnológica e empresarial com a observância dos princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade, transparência e igualdade de oportunidades entre os atores políticos. Não se trata de transferir integralmente ao Estado o controle do espaço digital, nem de isentar as plataformas de deveres mínimos de colaboração institucional, mas de estabelecer parâmetros normativos claros e proporcionais que orientem sua atuação durante o processo eleitoral.

Nesse sentido, a responsabilidade das plataformas deve ser compreendida de forma graduada e funcional, levando em conta a natureza de sua intervenção no fluxo comunicacional e sua capacidade técnica de prevenção e mitigação de danos.

VII.1 – O MARCO CIVIL DA INTERNET E A BASE NORMATIVA DA RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

O debate da responsabilidade eleitoral das plataformas digitais no Brasil não pode ser dissociado do regime jurídico inaugurado pelo Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabeleceu os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da rede no país. Nesse sentido,

o Marco Civil da Internet deve ser considerado uma lei geral aplicável a todas as questões atinentes à Internet, resguardando-se a possibilidade de que cada área do Direito discipline apenas suas especificidades, na medida do necessário, mas sempre em consonância com os conceitos gerais trazidos pelo Marco Civil da Internet. Como deixa claro Lenio Luiz Streck, o Marco Civil da Internet constitui verdadeira lei "guarda-chuva", que irradia seus efeitos para as mais variadas disciplinas, não havendo razão para que o direito eleitoral ignore essa realidade. ¹²³

¹²² BRANCO, Paulo Gustavo G.; FONSECA, Reynaldo Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura G.; et al. *Eleições e Democracia na Era Digital. (Coleção IDP). op. cit.*, p.621.

¹²³ RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro. *Direito eleitoral digital. op. cit.*, p. 86.

Em termos práticos, isso significa que a legislação e a atuação jurisprudencial eleitoral devem articular regras específicas de combate a abusos informacionais sem deslocar-se dos limites axiológicos que o Marco Civil consagra, evitando soluções que, embora eficazes em teoria, sejam inviáveis em função técnica, da economia dos serviços ou dos riscos institucionais que acerretam.

Dessa conjunção principal emerge uma exigência metodológica: a regulação setorial (e a intervenção jurisdicional) há de ser situada e diferencial, calibrando obrigações em função da gravidade do risco eleitoral, do papel desempenhado pela plataforma na cadeia comunicacional (provedor de infraestrutura *versus* agregador com função editorial operacional) e da proporcionalidade entre meios exigidos e fins perseguidos. Em outras palavras, o diagnóstico deve ser técnico, contextual e transparente, de modo a demonstrar por que determinada medida é necessária no contexto eleitoral particular.

O entendimento firmado pelo STF no julgamento do RE nº 1.037.396/SP aprofunda essa necessidade de calibragem normativa ao redefinir os contornos da responsabilidade civil das plataformas digitais à luz do art. 19 do Marco Civil da Internet. A Corte, ao reconhecer a inconstitucionalidade parcial e progressiva do referido dispositivo¹²⁴, assentou que a responsabilização dos provedores de aplicação se mostrava insuficiente.

O Supremo entendeu, então, que

fica estabelecida a presunção de responsabilidade dos provedores em caso de conteúdos ilícitos quando se tratar de (a) anúncios e impulsionamentos pagos; ou (b) rede artificial de distribuição (robôs). Nestas hipóteses, a responsabilização poderá se dar independentemente de notificação. Os provedores ficarão excluídos de responsabilidade se comprovarem que atuaram diligentemente e em tempo razoável para tornar indisponível o conteúdo. Dever de cuidado em caso de circulação massiva de conteúdos ilícitos graves.¹²⁵

Quanto à aplicação do dispositivo na jurisdição eleitoral, o STF estabeleceu que o dispositivo supramencionado deve ser interpretado de forma harmônica com as disposições

¹²⁴ “O regime de responsabilidade dos provedores de aplicação por conteúdo de terceiros, previsto no art. 19 do MCI, é parcialmente inconstitucional, seja porque não é plenamente capaz de oferecer proteção efetiva aos direitos fundamentais e resguardar os princípios e valores constitucionais fundamentais nos ambientes virtuais, seja porque é insuficiente para fazer frente aos riscos sistêmicos que surgiram nesses ambientes, a partir do desenvolvimento de novos modelos de negócios e de seu impacto nas relações econômicas, sociais e culturais.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.037.396/SP (Tema 987 da Repercussão Geral)*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 26 jun. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5231766>.

Acesso em: 5 nov. 2025. p. 6.)

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.037.396/SP*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 28 out. 2025. Publicado em: 5 nov. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Tema 987 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5142432>. Acesso em: 5 nov. 2025. p. 8.

específicas da legislação eleitoral e com os atos normativos expedidos pelo TSE, ou seja, enquanto não sobrevier nova disciplina legislativa, as plataformas permanecem sujeitas à responsabilização civil, mas essa sujeição deve respeitar as peculiaridades próprias do regime democrático e do processo eleitoral¹²⁶.

Nesse ponto, urge uma análise, haja vista que marca uma inflexão importante na arquitetura institucional do Direito Eleitoral. Ao reconhecer a validade da atuação regulamentar do TSE e determinar a continuidade da aplicação da Resolução que disciplina o impulsionamento do conteúdo político, o Supremo acaba por conferir densidade normativa ampliada a uma competência que, tradicionalmente, possuía natureza estritamente executiva.

Em outras palavras, a decisão promove uma transfiguração funcional do poder regulamentar do TSE, que passa a operar não apenas como executor da lei, mas como intérprete criador de normas substanciais em matéria eleitoral. Essa expansão, ainda que justificada pela urgência de responder às transformações tecnológicas e comunicacionais, transcende os limites da função regulamentar prevista no art. 23, IX, do Código Eleitoral¹²⁷, cujo escopo é assegurar a fiel execução da lei, e não substituir a atuação do legislador.

Sob o ponto de vista sistêmico, tal movimento traz uma forma de jurisdição normativa, em que o TSE, legitimado por um discurso de proteção democrática e integridade informacional, assume papel quase legiferante. A consequência prática é a diluição das fronteiras entre a jurisdição e a função legislativa, o que tensiona o princípio da legalidade eleitoral.

Não se trata, evidentemente, de negar a necessidade de atualização regulatória diante da realidade digital, mas de reafirmar que a legitimidade dessa regulação depende da observância dos limites formais da competência normativa. Ao criar novas obrigações e parâmetros de conduta sem correspondente previsão legislativa, o TSE ultrapassa o terreno da interpretação e ingressa no domínio da inovação normativa.

As consequências dessa expansão interpretativa são múltiplas e de grande relevância. Em primeiro lugar, ela tensiona o princípio da separação de poderes, ao deslocar

¹²⁶ “Enquanto não sobrevier nova legislação, o art. 19 do MCI deve ser interpretado de forma que os provedores de aplicação de internet estão sujeitos à responsabilização civil, ressalvada a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e os atos normativos expedidos pelo TSE” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.037.396/SP*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 28 out. 2025. Publicado em: 5 nov. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Tema 987 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5142432>. Acesso em: 5 nov. 2025. p. 7)

¹²⁷ Vide Código Eleitoral: Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

para o judiciário uma função que pertence constitucionalmente ao Legislativo. Ao extrapolar sua competência regulamentar e instituir deveres não previstos em lei, o TSE passa a ocupar um terreno normativo que deveria ser preenchido pelo debate democrático no Congresso Nacional.

Além disso, a hipertrofia normativa produz insegurança jurídica. As plataformas, partidos políticos e candidatos ficam sujeitos a comandos de eficácia imediata, muitas vezes aprovados em proximidade temporal com o período eleitoral, sem o devido processo legislativo e sem o amadurecimento técnico que a matéria demanda¹²⁸, o que vai contra diretamente o princípio da anterioridade eleitoral¹²⁹.

Em um campo sensível como o da propaganda eleitoral – em que se cruzam a liberdade de expressão, a paridade de armas e a proteção da integridade do pleito –, a ausência de previsibilidade normativa pode gerar efeitos paralisantes, empobrecendo o espaço democrático.

Outrossim, o exercício ampliado da competência normativa pela Justiça Eleitoral também impacta o controle democrático das decisões judiciais. Resoluções expedidas em nome da “execução do Código Eleitoral” passam a funcionar, na prática, como instrumentos de política pública digital, sem que sejam objeto de deliberação parlamentar ou de ampla participação social. Ainda que o Tribunal realize consultas públicas, o procedimento não se equipara ao processo legislativo previsto na Constituição, tampouco assegura a pluralidade e a representatividade política exigidas para a criação de normas gerais.

Por fim, a consequência mais profunda é o risco de judicialização da democracia, em que a Justiça Eleitoral, sob o pretexto de assegurar a integridade informacional, acaba por concentrar em si poderes normativos, executivos e sancionatórios. A fronteira entre a regulação legítima e o dirigismo institucional torna-se tênue, ameaçando o equilíbrio entre a liberdade política e tutela estatal – equilíbrio que é, precisamente, a base da legitimidade democrática.

VII.2 – OS LIMITES TÉCNICOS DAS PLATAFORMAS

¹²⁸ José Jairo Gomes defende “a previsibilidade do arcabouço normativo incidente no processo eleitoral reforça a segurança jurídica e propicia a normalidade e legitimidade do pleito. A alteração da norma aplicável durante ou já em momento próximo ao início do processo eleitoral pode prejudicar alguns candidatos e/ou partidos políticos ou beneficiar outros.” (GOMES, José J. *Direito Eleitoral, op. cit.*, p.291.)

¹²⁹ Vide Constituição Federal de 1988: Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

A compreensão da responsabilidade eleitoral das plataformas digitais exige o reconhecimento de suas limitações técnicas intrínsecas. A arquitetura informacional que sustenta redes como Youtube, Facebook, X (antigo Twitter), Instagram e Tiktok opera em escala global, baseada em sistemas de algoritmo de indexação, recomendação e priorização de conteúdo. Diariamente, bilhões de interações – entre postagens, comentários, curtidas, vídeos e compartilhamentos – são processadas por essas plataformas, em tempo real, por meio de infraestruturas automatizadas.

Nas eleições do 1º turno de 2022, candidatos apresentaram 22.547 comprovantes de gasto com a rubrica de “impulsioneamento”¹³⁰. Esse volume ilustra a dimensão do desafio técnico envolvido na fiscalização e moderação do conteúdo político-eleitoral em ambiente digital. Diante dessa realidade, torna-se tecnicamente inviável exigir das plataformas uma análise prévia, integral e individualizada de cada conteúdo impulsionado.

Isso porque, mesmo com o emprego de sistemas de inteligência artificial, a triagem automática apresenta limitações semânticas e contextuais, incapazes de captar nuances discursivas, ironias ou ambiguidades que diferenciem o discurso legítimo do ilícito. Por outro lado, a revisão humana em escala compatível com o fluxo de publicações demandaria contingentes de moderadores impossíveis de sustentar, tanto do ponto de vista econômico quanto logístico.

Em um plano prático, utilizando apenas o Youtube como exemplo, são carregadas aproximadamente 500 horas de vídeo a cada minuto, o que corresponde a 30 mil horas de conteúdo por hora e cerca de 720 mil horas de novos vídeos por dia¹³¹. Em termos comparativos, seria necessário quase um século ininterrupto para assistir apenas ao conteúdo publicado em uma única hora.

Ainda que esses dados sejam de escala global, eles evidenciam a dimensão exponencial da produção e circulação de conteúdo. Em um cenário de campanha eleitoral, essa realidade se agrava, pois o tempo reduzido de propaganda e a dinâmica intensa da disputa política impõem respostas extremamente rápidas das plataformas, muitas vezes incompatíveis com a complexidade dos processos de verificação e moderação.

Desse modo, torna-se evidente que, durante uma campanha eleitoral, qualquer expectativa de controle integral ou análise prévia de todos os conteúdos é tecnicamente

¹³⁰ NÚCLEO. *Políticos gastaram R\$ 170 mi em impulsioneamento de conteúdo*. Núcleo Jornalismo, 1 out. 2022. Disponível em: <https://nucleo.jor.br/curtas/2022-10-01-politicos-gastaram-r-170-mi-em-impulsioneamento-de-conteudo/>. Acesso em: 07 nov. 2025

¹³¹ MOHSIN, Maryam. *10 YouTube Stats Every Marketer Should Know in 2025 [Infographic]*. Oberlo, 2 set. 2025. Disponível em: <https://www.oberlo.com/blog/youtube-statistics>. Acesso em: 07 nov. 2025

inviável. O emprego massivo desses instrumentos – somado à velocidade de disseminação e à multiplicidade das redes de compartilhamento – cria um ambiente comunicacional de altíssima volatilidade e baixa previsibilidade, na qual as plataformas devem atuar de forma reativa, e não preventiva.

Assim, a imposição de um dever de vigilância absoluta sobre o conteúdo eleitoral ignora não apenas os limites técnicos das plataformas, como também cria um ônus desproporcional e contraproducente, podendo levar à adoção de práticas de supressão preventiva – em que conteúdos legítimos são removidos por precaução, com impacto direto sobre a liberdade de expressão e o debate democrático.

Essa assimetria estrutural entre o volume de informações processadas e a capacidade de supervisão efetiva demonstra a irrazoabilidade de uma responsabilização automática das plataformas por eventuais irregularidades eleitorais em conteúdos de terceiros. A responsabilização deve, portanto, observar o princípio da proporcionalidade técnica, reconhecendo que o dever de diligência não se confunde com o dever de onisciência.

Além disso, a exigência de monitoramento exaustivo implicaria em uma concentração de poder informacional nas próprias empresas de tecnologia, que passariam a decidir unilateralmente o que pode ou não pode ser veiculado em contexto eleitoral, ainda que com a disciplina normativa delimitando o legítimo, o que representa um grave risco à pluralidade discursiva e à autonomia da esfera pública digital.

Tal cenário revela um paradoxo democrático: na tentativa de evitar abusos e desinformação, corre-se o risco de consolidar um modelo de centralização privada do discurso político, em que as grandes plataformas assumem, de forma implícita, um papel de árbitro da verdade e do aceitável no debate público.

Essa concentração de poder comunicacional também acarreta uma assimetria estrutural entre as grandes empresas de tecnologia e os atores políticos nacionais, especialmente candidatos e partidos menores, que dependem das mesmas plataformas para alcançar o eleitorado.

Logo, a incerteza sobre os critérios de moderação, somada ao receio de remoções arbitrárias, pode induzir à autocensura política, enfraquecendo o próprio direito à informação do eleitorado, já que acarretaria, por consequência, a redução da circulação de ideias dissonantes. Em outras palavras, a tentativa de proteger a integridade eleitoral pode, se mal calibrada, produzir o efeito inverso: a homogeneização do discurso político.

Além disso, há um risco de deslegitimação institucional decorrente da ausência de transparência nos processos internos de moderação. A falta de clareza sobre os algoritmos,

os parâmetros de identificação de conteúdo ilícito e as diretrizes de impulsionamento cria um ambiente de opacidade, em que decisões de grande impacto político ocorrem sem controle político efetivo.

Portanto, a construção de um modelo sustentável de responsabilidade eleitoral das plataformas digitais deve ser orientada não pela lógica punitiva ou pelo controle absoluto, mas pela cooperação institucional e pela transparência procedimental. O dever das plataformas não é o de eliminar todo e qualquer conteúdo potencialmente ilícito, que seria tecnicamente impossível e democraticamente indesejável, mas o de agir com diligência, boa-fé e rastreabilidade.

Isso implica em manter canais de comunicação eficazes com a Justiça Eleitoral, adotar protocolos claros de resposta a notificações e assegurar mecanismos de recurso e revisão que preservem o contraditório e a proporcionalidade das medidas adotadas.

Somente a partir desse equilíbrio, entre responsabilidade e viabilidade técnica, entre diligência e liberdade, é que se pode construir uma regulação eleitoral digital legítima, capaz de proteger o processo democrático sem transformá-lo em refém de uma tecnocracia informacional. Em última instância, o desafio contemporâneo não é o de controlar a totalidade do discurso político on-line, mas o de redefinir os instrumentos de governança digital de modo a compatibilizar a velocidade tecnológica com os valores permanentes da Constituição e da democracia.

VIII – CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo permite afirmar que a ascensão do ambiente digital representa não apenas uma transformação tecnológica, mas uma verdadeira mutação estrutural do espaço público e das formas de exercício da cidadania política.

A internet e as redes sociais introduziram novas possibilidades de participação e deliberação democrática, permitindo que vozes historicamente marginalizadas encontrem meios de expressão e visibilidade antes monopolizados pelos grandes meios de comunicação. Nesse contexto, a propaganda eleitoral digital – e, em especial, o impulsionamento de conteúdo – constitui um dos elementos mais relevantes de democratização da comunicação política atualmente.

Trata-se de uma forma de comunicação que não apenas barateia os custos das campanhas, mas também potencializa o retorno político de cada mensagem, tornando o processo mais transparente e participativo. A lógica subjacente à permissão da propaganda eleitoral sempre foi a de favorecer a circulação de informações e o diálogo entre candidatos e eleitores – e, nesse aspecto, a internet cumpre de modo exemplar a função democrática que a propaganda deveria desempenhar.

A despeito dos riscos inerentes à desinformação e aos abusos informacionais, o potencial emancipatório da propaganda digital não pode ser obscurecido por uma lógica de restrição preventiva. Ao reduzir custos e ampliar o alcance, o meio digital rompe barreiras econômicas que tradicionalmente limitavam a competitividade eleitoral. A liberdade de expressão política, portanto, deve ser compreendida não como uma concessão do Estado, mas como o próprio alicerce da legitimidade do processo eleitoral.

Nesse viés, as primeiras regulamentações editadas pelo TSE reconheciam esse potencial positivo, disciplinando o uso das plataformas digitais como meios adequados de expressão política e de comunicação eleitoral. Entretanto, as regulamentações mais recentes inverteram progressivamente essa lógica, partindo da premissa de que o discurso político nas redes representa um risco maior do que uma oportunidade democrática. Sob o argumento de combater a desinformação, o TSE tem imposto restrições que, na prática, comprimem o campo da liberdade política e tornam a propaganda digital um fenômeno tolerado apenas sob severas condições, esvaziando parte de seu potencial participativo.

A proibição da chamada propaganda negativa impulsionada é um exemplo paradigmático dessa tendência restritiva. Ao vedar que candidatos utilizem recursos digitais

para criticar adversários ou expor fragilidades relevantes à escolha do eleitor, cria-se uma espécie de blindagem artificial que empobrece o debate público.

Não se trata, evidentemente, de defender a desinformação ou o discurso abusivo, mas de reconhecer que a democracia exige tolerância ao dissenso e espaço para o conflito discursivo. A tentativa de normatizar a política por meio de filtros excessivamente paternalistas conduz a um modelo autoritário de tutela de informação, no qual o Estado e as plataformas acabam por definir unilateralmente o que ou não pode ser dito.

Além disso, é necessário partir da premissa de que os eleitores possuem capacidade crítica e discernimento suficientes para avaliar o conteúdo das mensagens políticas a que são expostos. Presumir o contrário seria negar a própria maturidade democrática da sociedade e reforçar uma lógica paternalista incompatível com o pluralismo político assegurado pela Constituição.

Em um regime verdadeiramente democrático, o debate eleitoral deve ser compreendido como um espaço de confronto de ideias, valores e projetos, no qual o eleitor é o sujeito ativo do processo deliberativo, e não um destinatário passivo que necessita de tutela estatal. A tentativa de limitar de forma prévia e exagerada o conteúdo das manifestações políticas, sob o pretexto de protegê-lo de influências indevidas, resulta em uma forma de censura indireta.

Do mesmo modo, deve-se reconhecer que os agentes políticos que se colocam voluntariamente na arena eleitoral sujeitam-se, por escolha própria, a um grau mais elevado de exposição e de crítica pública. A crítica, mesmo quando severa, constitui elemento essencial da *accountability* democrática, permitindo que o eleitor forme seu juízo de valor a partir de um espectro informativo mais amplo e plural.

Nesse mesmo contexto, é imprescindível considerar o papel desempenhado pelas plataformas digitais como instrumentos da comunicação política na internet. Embora sejam hoje o principal canal de circulação de informação eleitoral, essas empresas não possuem – nem técnica, nem juridicamente – as condições de exercer controle absoluto sobre o fluxo de conteúdos que nelas circula.

Assim, as decisões recentes da Justiça Eleitoral e do STF, ao ampliarem o dever de vigilância das plataformas e reconhecerem a possibilidade de responsabilização automática em determinadas hipóteses, refletem uma tendência preocupante de transferência de funções típicas do Estado para entes privados.

Na prática, isso significa atribuir às plataformas o papel de árbitros da verdade política, incumbindo-as de decidir o certo e errado durante o processo eleitoral. Tal

introdução de responsabilidades, ainda que justificado pela necessidade de combater abusos informacionais, acaba por concentrar um poder desmedido nas mãos de empresas que não possuem legitimidade democrática, e cujas decisões, muitas vezes automatizadas, carecem de transparência e controle público efetivo.

A solução para os dilemas da comunicação eleitoral em rede não reside, assim, em impor às plataformas um papel de polícia da informação, mas em construir um modelo de corresponsabilidade equilibrada, baseado na cooperação institucional, na transparência procedimental e na proporcionalidade. A eficácia democrática da internet depende de que se preservem tanto a liberdade de expressão quanto os limites legítimos da regulação estatal e privada, evitando-se que o combate à desinformação se converta em instrumento de supressão do dissenso político.

Em suma, o ambiente digital, longe de ser um inimigo da democracia, constitui uma de suas mais promissoras expressões, desde que orientado por princípios de transparência e proporcionalidade. Cabe ao Direito Eleitoral, dessa forma, adaptar-se a essa nova realidade sem se desviar de sua essência garantista. A regulação das plataformas e da propaganda eleitoral deve servir a esse propósito – o de fortalecer a democracia – e não o de tutelá-la por meio de mecanismos que, sob o pretexto da proteção, acabam por restringir o próprio espaço da liberdade política que lhes dá sentido.

BIBLIOGRAFIA

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

AMARAL, Bárbara Mendes Lôbo. *Vozes na democracia: as redes sociais e a oposição política*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; FONSECA, Reynaldo Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura G.; et al. *Eleições e Democracia na Era Digital*. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 330. ISBN 9786556274966. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274966/>. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas*. Brasília, DataSenado, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 130/DF*. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento em 30 abr. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.970/DF*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 7 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.037.396/SP (Tema 987 da RG)*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 26 jun. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5231766>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 1.037.396/SP*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 28 out. 2025. Publicado em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.057.258/RS*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 11 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas eleições 2024*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 0600478-08/BA*. Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques. Acórdão de 16 out. 2025. DJe 23 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Ação Cautelar 138443/DF*. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em 29 jun. 2010. DJe 17 ago. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n. 0600132-04*. Rel. Min. André Ramos Tavares. Julgado em 13 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600335-07*. Rel. Min. Isabel Gallotti. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral 0600165-90/RJ*. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. Acórdão de 29 maio 2025. DJe 9 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 1868-19/PR*. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em 5 nov. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 5 nov. 2015.
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 1658-65/DF*. Rel. Min. Admar Gonzaga; red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli. Julgado em 9 out. 2014. DJe, 13 out. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação n.º 0601761-42*. Rel. Min. Benedito Gonçalves. DJe, Brasília, DF, 4 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação nº 120133/DF*. Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto; rel. designado Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, 23 set. 2014.

BUCCI, Daniela. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*. 2. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2018. E-book, p. 48. ISBN 9788584933211. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933211/>. Acesso em: 17 out. 2025.

CAETANO, Guilherme. Google proíbe impulsionamento de conteúdo político para as eleições de 2024 no Brasil. *O Globo*, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsionamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 5 nov. 2025.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: reflexões jurídicas a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira. *Segurança jurídica em matéria eleitoral*. In: VICTOR,

Sérgio Antônio Ferreira et al. (coord.). *A defesa da Constituição e do Estado de Direito: homenagem aos 20 anos do Ministro Gilmar Mendes no STF*. São Paulo: Contracorrente, 2022.

CNN BRASIL. Trump chama imigrantes de “animais” e intensifica foco em imigração ilegal. São Paulo, 9 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eleicoes-nos-eua-2024/trump-chama-imigrantes-de-animais-e-intensifica-foco-em-imigracao-ilegal/>. Acesso em: 17 out. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*. Roma, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Garaudy v. França*. Decisão de 24 jun. 2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-44357>. Acesso em: 17 out. 2025.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Gündüz v. Turquia*. Decisão de 4 dez. 2003. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61522>. Acesso em: 17 out. 2025.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Handyside v. Reino Unido*. 1976. Série A, n. 24, par. 49.

EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda. *WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalization*. Internet Policy Review, v. 8, n. 4, 2019.

GIACCHETTA. *Acesso à internet em 20 anos: Pesquisa TIC Domicílios 2024*. G1, 31 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2024/10/31/acesso-a-internet-em-20-anos-pesquisa-tic-domicilios-2024.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2025.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777457/>. Acesso em: 8 out. 2025.

GOOGLE LLC. *Policy update: Brazil Political Content – Google Merchant Center Help*. Abril 2024. Disponível em: <https://support.google.com/merchants/answer/14757664?hl=pt>. Acesso em: 04 nov. 2025.

GOOGLE LLC. *Termos de Serviço do Google*. Versão Brasil. Em vigor a partir de 22 de maio de 2024. Disponível em: <https://policies.google.com/terms?hl=pt-BR>. Acesso em: 03 nov. 2025.

HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. Tradução de Gabriel S. Philipson. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VEJA. *KU KLUX KLAN distribuiu panfletos contra imigrantes no dia da posse de Trump*. São Paulo, 22 jan. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/ku-klux-klan-distribuiu-panfletos-contr-imigrantes-no-dia-da-posse-de-trump/>. Acesso em: 7 out. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito*

Constitucional. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MOHSIN, Maryam. *10 YouTube Stats Every Marketer Should Know in 2025* [Infographic]. Oberlo, 2 set. 2025. Disponível em: <https://www.oberlo.com/blog/youtube-statistics>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.

NÚCLEO JORNALISMO. *Políticos gastaram R\$ 170 mi em impulsionamento de conteúdo*. 1 out. 2022. Disponível em: <https://nucleo.jor.br/curtas/2022-10-01-politicos-gastaram-r-170-mi-em-impulsionamento-de-conteudo/>. Acesso em: 07 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Nova York, 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Carta Democrática Interamericana*. Lima, 2001. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/mandates/carta_democratica.asp. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica*. São José da Costa Rica, 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de julho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Bogotá, 1948. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/dec_am.asp. Acesso em: 16 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. OEA emite alerta sobre clima de violência e discurso oficial nos Estados Unidos*. Washington, 22 out. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/iachr/expression/media_center/preleases/2025/207.asp. Acesso em: 17 out. 2025.

OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PARTNOY, Frank. *Financial Derivatives and the Costs of Regulatory Arbitrage*. Berkeley Business Law Journal, v. 2, p. 227, 1997.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; ZONARO, André. *Direito eleitoral digital*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SENADO FEDERAL. DataSenado. *Mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas*. Brasília, DataSenado, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 23 out. 2025.

TOFFOLI, José Antonio Dias. *Proibir campanha antecipada é hipocrisia [Entrevista]*. Gazeta do Povo, 7 abr. 2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/proibir-campanha-antecipada-e-hipocrisia-diz-dias-toffoli-8s9tgz1clse0abwxl8v6cx6j2/>. Acesso em: 20 out. 2025.