

A PROPAGANDA POLÍTICA DIGITAL E A INTEGRIDADE ELEITORAL: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL E COMPARADA SOBRE OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO AMBIENTE DIGITAL

DIGITAL POLITICAL ADVERTISING AND ELECTORAL INTEGRITY: A CONSTITUTIONAL AND COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LIMITS TO FREEDOM OF EXPRESSION IN THE DIGITAL ENVIRONMENT

LA PROPAGANDA POLITICA DIGITAL Y LA INTEGRIDAD ELECTORAL: UM ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y COMPARADO SOBRE LOS LÍMITES DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL ENTORNO DIGITAL

Jadson Maia dos Santos¹
Luiz Octavio de Andrade Torno²
Leandro Barcellos Venturin³
Clevis Francisco de Melo⁴
Flávia Dorotéia Pascoa⁵
Angelica Karina Antunes da Silva⁶

RESUMO: O presente artigo investiga a complexa tensão entre a liberdade de expressão e a preservação do processo eleitoral na propaganda política digital. O advento das redes sociais transformou o debate público, trazendo desafios como a desinformação (*fake news*), o impulsionamento para microdirecionamento e o uso de redes inautênticas. Diante desse cenário, questiona-se até que ponto a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, da Constituição Federal) pode ser restringida para assegurar a lisura, a isonomia e a autenticidade das eleições. A metodologia empregada é qualitativa, bibliográfica e documental, fundamentada na análise da legislação, da doutrina jus-constitucional e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), utilizando a teoria da colisão de direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade. O estudo analisa os danos do ambiente digital e as respostas institucionais do TSE. Conclui-se que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, podendo sofrer restrições excepcionais quando seu exercício abusivo ameaçar a soberania popular e a normalidade democrática. Contudo, tais intervenções devem ser estritamente proporcionais, adequadas e fundamentadas, vedando-se a censura prévia e assegurando-se o devido processo legal.

Palavras-chave: Liberdade de Expressão. Processo Eleitoral. Fake News.

¹Mestrando em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional, MUST University (MUST), Flórida, Estados Unidos.

²Mestrando em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional, MUST University (MUST), Flórida, Estados Unidos.

³Doutorando em Direito, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Buenos Aires, Argentina.

⁴Mestrando em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional, MUST University (MUST), Flórida, Estados Unidos.

⁵Mestrando em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional, MUST University (MUST), Flórida, Estados Unidos.

⁶Mestrando em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional, MUST University (MUST), Flórida, Estados Unidos.

ABSTRACT: This article investigates the complex tension between freedom of expression and the preservation of electoral integrity within digital political advertising. The advent of social media transformed public debate, introducing challenges such as disinformation (fake news), content boosting for micro-targeting, and inauthentic networks. Consequently, it examines to what extent freedom of expression (Art. 5, IV and IX, of the Brazilian Constitution) can be restricted to ensure fairness, equality, and authenticity in elections. The qualitative methodology relies on bibliographic and documentary research, analyzing legislation, constitutional doctrine, and the jurisprudence of the Superior Electoral Court (TSE), based on the collision of fundamental rights and the principle of proportionality. The study analyzes how the digital environment amplifies harms and evaluates TSE's institutional responses. It concludes that freedom of expression is not an absolute right and may be exceptionally restricted when its abusive exercise threatens popular sovereignty and democratic normality. However, such interventions must be strictly proportional, necessary, and well-grounded, preventing prior censorship and guaranteeing due process of law.

Keywords: Freedom of Expression. Electoral Process. Fake News.

RESUMEN: El presente artículo investiga la compleja tensión entre la libertad de expresión y la preservación del proceso electoral en la propaganda política digital. El advenimiento de las redes sociales transformó el debate público, introduciendo desafíos como la desinformación (*fake news*), el impulso de contenidos para microsegmentación y el uso de redes inauténticas. Ante este escenario, se analiza hasta qué punto la libertad de expresión (Art. 5, IV y IX de la Constitución Federal brasileña) puede restringirse para garantizar la transparencia, equidad y autenticidad electoral. La metodología empleada es cualitativa, bibliográfica y documental, fundamentada en la legislación, la doctrina constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Superior Electoral (TSE), utilizando la teoría de la colisión de derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. El estudio analiza los daños del entorno digital y las respuestas institucionales del TSE. Se concluye que la libertad de expresión no es un derecho absoluto, pudiendo sufrir restricciones excepcionales cuando su ejercicio abusivo amenace la soberanía popular. No obstante, dichas intervenciones deben ser estrictamente proporcionales, necesarias y fundamentadas, evitando la censura previa y garantizando el debido proceso legal.

Palabras clave: Libertad de Expresión. Proceso Electoral. Fake News.

INTRODUÇÃO

A democracia contemporânea é intrinsecamente ligada ao livre fluxo de ideias e à ampla participação popular no debate público, pilares sustentados pelo direito fundamental à liberdade de expressão. No contexto do processo eleitoral, essa liberdade assume uma dimensão ainda mais crucial, pois é por meio dela que candidatos apresentam suas propostas, eleitores formam suas convicções e a sociedade civil fiscaliza o poder. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), em seu artigo 5º, incisos IV (livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato) e IX (livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de

comunicação, independentemente de censura ou licença), consagra a liberdade de expressão como cláusula pétrea e um dos alicerces do Estado Democrático de Direito.

Contudo, a revolução digital das últimas décadas transfigurou radicalmente o ambiente em que essa liberdade é exercida. As redes sociais, os aplicativos de mensagens instantâneas e as ferramentas de publicidade online tornaram-se a principal arena da propaganda política, suplantando, em muitos aspectos, os meios de comunicação tradicionais. Se por um lado essa transformação democratizou o acesso à produção e ao consumo de informação, por outro, abriu portas para desafios sem precedentes à integridade do processo democrático. Fenômenos como a disseminação deliberada e em larga escala de desinformação (fake news), o uso de perfis falsos e robôs para simular apoio popular, e o microdirecionamento de propaganda negativa por meio do impulsionamento de conteúdo ameaçam a formação do voto livre e consciente, a igualdade de oportunidades entre os candidatos (paridade de armas) e a própria legitimidade do resultado das urnas.

Nesse cenário de alta complexidade, emerge uma tensão fundamental entre direitos e valores igualmente caros à ordem constitucional. De um lado, a proteção robusta da liberdade de expressão, essencial para evitar qualquer forma de censura estatal. De outro, a imperativa necessidade de proteger a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF/88) e a normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso e a manipulação. Essa encruzilhada impõe à Justiça Eleitoral, especialmente ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a hercúlea tarefa de arbitrar esse conflito.

3

Diante do exposto, o presente trabalho se debruça sobre o seguinte problema de pesquisa: Até que ponto a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, CF) pode ser restringida para preservar a legitimidade das eleições? A hipótese central é que, embora a liberdade de expressão goze de uma posição preferencial no ordenamento jurídico brasileiro, ela não constitui um direito absoluto. Sua restrição é constitucionalmente admissível quando seu exercício se desvirtua para a prática de ilícitos que atentem de forma grave e concreta contra a integridade do pleito, devendo tal intervenção ser pautada estritamente pelo princípio da proporcionalidade.

Para investigar essa questão, o artigo será estruturado em três partes principais, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, será apresentado o referencial teórico, abordando os conceitos de liberdade de expressão, a proteção constitucional ao processo eleitoral e a teoria da colisão de direitos fundamentais. Em seguida, o desenvolvimento analisará o impacto do ambiente digital na propaganda política, o fenômeno da desinformação, as

ferramentas como o impulsionamento de conteúdo e, por fim, a resposta jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, examinando como a Corte tem ponderado os direitos em colisão.

REFERENCIAL TEÓRICO: A PONDERAÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A análise do problema proposto exige a compreensão de três pilares teóricos que se interconectam: a concepção constitucional da liberdade de expressão, a importância da legitimidade eleitoral como bem jurídico a ser tutelado e a metodologia hermenêutica para solucionar o conflito entre esses dois valores, qual seja, a teoria da colisão de direitos fundamentais.

1 A Liberdade de Expressão como Pilar da Democracia e seus Limites Imanentes

A liberdade de expressão é frequentemente descrita pela doutrina como um direito multifacetado, que engloba não apenas a liberdade de manifestar as próprias ideias (dimensão individual), mas também o direito coletivo de ser informado e de ter acesso a um pluralismo de fontes (dimensão social). Para Barroso (2020), a liberdade de expressão é um pressuposto para o exercício de outros direitos e para o funcionamento do regime democrático, pois permite o controle social sobre os governantes, a formação de uma opinião pública livre e a busca pela verdade em um "mercado livre de ideias".

4

A Constituição de 1988, ao vedar a censura prévia, conferiu a este direito uma proteção especial. No entanto, o próprio texto constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecem que essa liberdade não é ilimitada. A vedação ao anonimato (art. 5º, IV), a inviolabilidade da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, X) e a criminalização do racismo (art. 5º, XLII) são exemplos de limites expressos ou implicitamente reconhecidos.

A liberdade de expressão não pode servir de escudo para a prática de atos ilícitos. Discursos de ódio, incitação à violência, calúnias, difamações e, mais recentemente, a desinformação orquestrada, são manifestações que extrapolam o âmbito de proteção da norma constitucional. Isso ocorre porque tais discursos não contribuem para o debate público; ao contrário, eles o corroem, silenciam vozes minoritárias e podem atentar contra a própria ordem democrática. Portanto, a discussão não reside em *se* a liberdade de expressão pode ser limitada, mas sim em *como*, *quando* e *com que intensidade* essa limitação pode ocorrer, especialmente em um período tão sensível quanto o eleitoral.

Vale ressaltar, ainda, que a tutela conferida pela Constituição de 1988 à livre manifestação do pensamento encontra forte ressonância no plano internacional, em especial no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH — Pacto de San José da Costa Rica). O referido diploma interamericano, ao passo que veda categoricamente a censura prévia (artigo 13.1), estabelece expressamente a possibilidade de assunção de responsabilidades ulteriores expressamente fixadas em lei, necessárias para assegurar "o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas" e a "proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas" (artigo 13.2).

Essa arquitetura normativa evidencia um importante contraponto entre o modelo constitucional brasileiro/europeu e a tradição jurídica norte-americana. Enquanto nos Estados Unidos predomina uma visão fortemente absolutista calcada na Primeira Emenda (*First Amendment*) à Constituição de 1787 — ancorada na clássica metáfora do *marketplace of ideas* (livre mercado de ideias) formulada pelo Juiz Oliver Wendell Holmes Jr. no caso *Abrams v. United States* (1919), a qual tolera inclusive discursos extremistas ou inverídicos, salvo diante de um risco concreto e imediato (*clear and present danger*) —, o Brasil e a maioria das democracias do continente europeu alinham-se ao conceito de "democracia defensiva" ou "militante". Nesse paradigma, estruturado hermenêuticamente sob a luz da teoria da ponderação, admite-se a imposição de limites proporcionais à livre manifestação quando seu exercício abusivo se converter em uma ferramenta de corrosão dos próprios pressupostos institucionais e materiais do regime democrático.

2 A Proteção à Legitimidade do Processo Eleitoral e à Soberania Popular

O princípio fundamental que rege o Estado Democrático de Direito brasileiro é o da soberania popular, exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto, secreto, universal e periódico (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, CF/88). O processo eleitoral é o mecanismo pelo qual essa soberania se materializa. Para que ele seja legítimo, não basta a mera observância de ritos formais; é essencial que se garantam condições materiais para que a vontade popular seja formada de maneira livre e autêntica.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral tem o dever constitucional de zelar pela 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 (art. 14, § 9º, CF/88). A doutrina

eleitoral, a exemplo de Gomes (2020), estende essa proteção para abranger também o abuso dos meios de comunicação e as novas formas de manipulação digital.

A legitimidade do pleito depende, assim, de três fatores essenciais que podem ser ameaçados no ambiente digital: a autenticidade, que se refere à correspondência entre o resultado das urnas e a vontade real do eleitorado, livre de coação ou engano; a isonomia (ou paridade de armas), que assegura uma disputa equilibrada entre os candidatos, sem que um deles se beneficie de meios ilícitos para obter vantagem; e a integridade, que diz respeito à confiança pública nas instituições e nos procedimentos eleitorais. A disseminação de desinformação, por exemplo, ataca diretamente esses três pilares ao induzir o eleitor a erro, criar vantagens indevidas para certos candidatos e minar a confiança no sistema de votação.

3 A Teoria da Colisão de Direitos Fundamentais e o Princípio da Proporcionalidade

Quando a liberdade de expressão de um candidato ou eleitor entra em rota de colisão com a necessidade de proteger a legitimidade do pleito, estamos diante de um clássico caso de colisão de direitos fundamentais. Não há, nesses casos, uma solução abstrata ou hierárquica. Não se pode afirmar que a liberdade de expressão sempre prevalece, nem que a lisura das eleições sempre se sobrepõe. A solução deve ser encontrada no caso concreto, por meio de uma técnica de ponderação.

6

A ferramenta hermenêutica mais aceita pela doutrina e pela jurisprudência brasileira para resolver tais colisões é o princípio da proporcionalidade, largamente desenvolvido na Alemanha e introduzido no Brasil, em grande parte, pelos trabalhos de autores como Alexy (2015). Este princípio se desdobra em três subprincípios ou testes que devem ser aplicados sequencialmente para avaliar a legitimidade de uma medida restritiva a um direito fundamental.

O primeiro é o da adequação, que questiona se o meio utilizado (por exemplo, a remoção de um conteúdo da internet) é apto a atingir o fim almejado (proteger a integridade da eleição). O segundo é o da necessidade (ou exigibilidade), que indaga se não existe um meio alternativo, menos gravoso ao direito restringido (liberdade de expressão), que possa alcançar o mesmo objetivo com igual eficácia. Por fim, o teste da proporcionalidade em sentido estrito realiza uma ponderação entre os custos e os benefícios da medida, ou seja, verifica se o grau de restrição a um direito se justifica pela importância da realização do outro.

É à luz desse referencial teórico que a atuação do Tribunal Superior Eleitoral no controle da propaganda digital deve ser analisada. As decisões da Corte que determinam a remoção de fake news, que multam candidatos por impulsionamento irregular ou que investigam disparos em massa são, em essência, exercícios de ponderação que buscam encontrar um ponto de equilíbrio entre a máxima efetividade da liberdade de expressão e a indispensável proteção da democracia.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, uma vez que se propõe a analisar e interpretar um fenômeno complexo – a tensão entre liberdade de expressão e legitimidade eleitoral no ambiente digital – sem a pretensão de quantificar dados. O objetivo é aprofundar a compreensão das nuances jurídicas, doutrinárias e jurisprudenciais que envolvem o tema.

Para alcançar os objetivos propostos, foi empregado o método de abordagem dedutivo, partindo-se das premissas teóricas gerais sobre direitos fundamentais e sua colisão para, em seguida, aplicá-las à análise de casos e situações concretas relacionadas à propaganda política na internet.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é predominantemente bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da leitura e fichamento de obras de referência no campo do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral, artigos científicos publicados em periódicos especializados e teses e dissertações que abordam a interface entre tecnologia, política e direito. Foram consultados autores seminais e contemporâneos que discutem a liberdade de expressão, a teoria dos direitos fundamentais e os desafios da era digital para a democracia.

A pesquisa documental, por sua vez, concentrou-se na análise de fontes primárias, quais sejam: (i) a Constituição Federal de 1988; (ii) a legislação infraconstitucional pertinente, com destaque para a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), a Lei nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet) e a Lei nº 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); e (iii) as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que regulamentam a propaganda eleitoral.

O ponto central da análise documental reside no estudo da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e, pontualmente, do Supremo Tribunal Federal. Foram selecionados acórdãos emblemáticos dos últimos ciclos eleitorais que versam sobre a remoção de conteúdo, a responsabilização por desinformação, a regulação do impulsionamento e o combate a disparos

em massa, buscando identificar a *ratio decidendi* e a forma como o princípio da proporcionalidade foi aplicado pela Corte Eleitoral na ponderação dos direitos em conflito.

Dessa forma, a combinação da revisão bibliográfica com a análise documental e jurisprudencial permite construir um panorama robusto e crítico sobre como o ordenamento jurídico brasileiro, e em especial a Justiça Eleitoral, tem respondido ao desafio de compatibilizar a liberdade de expressão com a integridade do processo democrático na era digital.

A PROPAGANDA ELEITORAL NA ERA DIGITAL E A RESPOSTA JURISPRUDENCIAL

A transição da propaganda política para o ambiente digital não representou uma mera mudança de plataforma, mas uma alteração fundamental na natureza, na velocidade e no alcance da comunicação eleitoral. Essa nova realidade impôs ao Direito Eleitoral a necessidade de se adaptar, reinterpretando institutos clássicos e desenvolvendo novas respostas para os desafios emergentes. Nesta seção, analisaremos as características desse novo paradigma, as principais ameaças à legitimidade do pleito e a forma como o Tribunal Superior Eleitoral tem atuado para modular o exercício da liberdade de expressão nesse contexto.

1 O Novo Paradigma da Comunicação Política: Das Mídias Tradicionais às Redes Sociais

Historicamente, a propaganda eleitoral era dominada por meios de comunicação de massa, como o rádio e a televisão. Nesses canais, a comunicação era predominantemente unilateral (de um para muitos), com um número limitado de emissores e um alto custo de produção e veiculação. A regulação estatal, focada no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), buscava garantir um mínimo de isonomia, distribuindo o tempo de antena entre os candidatos de forma proporcional à representatividade de seus partidos. O controle sobre o conteúdo, embora existente, era majoritariamente a posteriori e lidava com um universo finito de mensagens.

A internet, e em especial as redes sociais, subverteram essa lógica. A comunicação tornou-se multilateral, instantânea e descentralizada. Qualquer cidadão, e não apenas as campanhas, pode se tornar um produtor e disseminador de conteúdo político. Segundo Castells (2013), vivemos em uma sociedade em rede, na qual o poder está cada vez mais relacionado à capacidade de influenciar e moldar as redes de comunicação. No contexto eleitoral, isso significa que a disputa não se dá mais apenas nos palanques e no tempo de TV, mas em um ecossistema

digital complexo, composto por perfis de candidatos, militantes, influenciadores digitais, grupos de mensagens e portais de notícias.

Essa mudança trouxe consigo uma série de características que impactam diretamente o processo eleitoral. A viralidade permite que uma mensagem, verdadeira ou falsa, atinja milhões de pessoas em questão de horas, um alcance que antes demandaria um investimento massivo em mídia. A permanência do conteúdo online dificulta a reparação de danos à honra ou a correção de informações falsas, pois, mesmo após a remoção da fonte original, o material pode continuar a ser replicado. Por fim, a opacidade dos algoritmos, que definem qual conteúdo é exibido para cada usuário, torna o debate público menos transparente e suscetível a manipulações.

1.1 A Fragmentação do Debate Público: Bolhas Ideológicas e Câmaras de Eco

Um dos efeitos mais notórios do novo paradigma comunicacional é a formação das chamadas "bolhas ideológicas" ou "câmaras de eco". Os algoritmos das plataformas digitais, projetados para maximizar o engajamento do usuário, tendem a apresentar conteúdos que reforçam suas crenças e preferências preexistentes, limitando a exposição a pontos de vista divergentes. Conforme aponta Sunstein (2017), essa personalização extrema do fluxo de

9

informações pode levar à fragmentação do debate público e à polarização política. No processo eleitoral, esse fenômeno é particularmente perigoso. Ao invés de um espaço comum de deliberação, cria-se uma série de universos paralelos nos quais diferentes grupos de eleitores consomem narrativas distintas e, por vezes, conflitantes sobre a realidade. Isso dificulta o diálogo, alimenta a desconfiança em relação a adversários políticos e à imprensa tradicional, e cria um terreno fértil para a disseminação de desinformação. O eleitor, imerso em sua câmara de eco, torna-se mais vulnerável a narrativas falsas que confirmem seus vieses, o que compromete a sua capacidade de realizar uma escolha racional e informada, elemento essencial para a legitimidade do voto. A liberdade de expressão, nesse contexto, pode ser instrumentalizada não para promover o debate, mas para cimentar divisões e impedir o consenso mínimo necessário para o funcionamento da democracia.

2 A Desinformação (Fake News) como Instrumento de Desestabilização Eleitoral

Embora a mentira na política não seja um fenômeno novo, a escala, a velocidade e a sofisticação da desinformação na era digital representam uma ameaça qualitativamente distinta.

O termo fake news, apesar de popular, é impreciso. A doutrina contemporânea prefere o uso do conceito de desinformação, definido como a criação e o compartilhamento deliberado de informações falsas com o intuito de enganar, causar dano ou obter ganhos (políticos, financeiros, etc.). Ela se distingue da informação incorreta (misinformation), que é o compartilhamento de conteúdo falso sem a intenção de enganar (por exemplo, quando alguém repassa uma notícia falsa acreditando ser verdadeira).

2.1 Conceituação e Impactos da Desinformação no Voto Consciente

No contexto eleitoral, a desinformação pode assumir diversas formas: notícias inteiramente fabricadas, conteúdos manipulados (como vídeos editados ou fotos fora de contexto), teorias conspiratórias, e ataques coordenados à reputação de candidatos, de instituições ou do próprio sistema eleitoral. O principal objetivo dessas campanhas é manipular a percepção do eleitorado, seja para promover uma candidatura, deslegitimar um adversário ou simplesmente gerar caos e desconfiança no processo democrático.

O impacto da desinformação na formação do voto consciente é devastador. Ao ser bombardeado com narrativas falsas que apelam para suas emoções e vieses cognitivos, o eleitor pode tomar decisões baseadas em premissas equivocadas. Uma mentira sobre a vida pregressa de um candidato, uma falsa proposta de governo ou uma alegação infundada de fraude nas urnas eletrônicas são exemplos de desinformação que afetam diretamente a capacidade do cidadão de exercer seu direito de sufrágio de forma livre e esclarecida.

Aqui, a colisão de direitos se torna evidente. A liberdade de expressão protege o direito de criticar, de opinar e até mesmo de proferir declarações que possam ser consideradas imprecisas ou exageradas dentro do calor do debate político. Contudo, quando a expressão se transforma em uma campanha sistemática e orquestrada de desinformação, ela deixa de ser um exercício legítimo de um direito para se tornar um ato ilícito que atenta contra o bem jurídico da normalidade eleitoral. Como aponta Moraes (2022), a liberdade de expressão não pode ser um manto protetor para a disseminação de discursos antidemocráticos ou para a corrosão da confiança pública nas instituições, sob pena de se autodestruir.

O impacto desestabilizador da desinformação orquestrada sobre a soberania popular e a formação do voto consciente também tem sido objeto de profunda preocupação e normatização no plano interamericano. A Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (RELE), vinculada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA), em seu relatório "Guia de

Garantias para a Liberdade de Expressão frente à Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais" (2019), adverte que a disseminação massiva, sistemática e financiada de conteúdos enganosos não constitui mero excesso opinativo ou exercício legítimo da liberdade de manifestação, mas sim uma interferência indevida que atenta contra a integridade dos processos eleitorais e o direito dos cidadãos de participar de eleições autênticas (Artigo 23 da CADH).

Conforme destaca a RELE/CIDH (2019), a desinformação deliberada contamina a transparência e a igualdade da contenda eleitoral, afetando diretamente a capacidade do eleitor de autodeterminar-se de forma livre e informada. Contudo, o órgão interamericano enfatiza que o combate a esse fenômeno não deve pautar-se por medidas punitivistas genéricas, pela criação de tipos penais abertos ou pelo estabelecimento do Estado como árbitro absoluto da verdade, sob pena de descambar em censura velada e sufocamento do dissenso. Para a Relatoria da OEA, a mitigação da desinformação exige uma abordagem multidimensional e pautada pelo princípio da proporcionalidade: incentivo à transparência ativa das plataformas digitais, fortalecimento da checagem independente de fatos (*fact-checking*), promoção da alfabetização midiática e, no âmbito judicial, uma intervenção cirúrgica e estritamente fundamentada, destinada a coibir operações inautênticas e campanhas coordenadas de engano que ameacem gravemente a integridade do pleito.

2.2 Mecanismos de Viralização e a Ameaça à Paridade de Armas

A eficácia da desinformação é potencializada por mecanismos de disseminação que violam o princípio da paridade de armas. Enquanto a propaganda lícita se submete a regras de financiamento, identificação e impulsionamento, a desinformação frequentemente se propaga por canais obscuros, como redes de perfis falsos (robôs) e disparos em massa por aplicativos de mensagens.

Essas táticas criam uma aparência artificial de apoio popular a uma ideia ou candidato, gerando um efeito manada. Além disso, configuram um abuso de poder econômico, pois envolvem o emprego de recursos financeiros não declarados à Justiça Eleitoral para contratar serviços de disseminação de conteúdo ilícito. Isso gera um desequilíbrio profundo na disputa, pois o candidato que se vale desses métodos obtém uma vantagem indevida sobre aqueles que seguem as regras do jogo democrático.

A liberdade de expressão dos cidadãos que compõem essas redes inautênticas não pode ser invocada, pois não se trata de uma manifestação espontânea de pensamento, mas de uma

operação de comunicação simulada e financiada. A proteção constitucional ao pensamento não abrange a fraude, a simulação e o engano deliberado como forma de obter vantagens no processo eleitoral. A intervenção da Justiça Eleitoral para coibir tais práticas, portanto, não representa uma violação à liberdade de expressão, mas sim uma ação necessária para restaurar a isonomia e a autenticidade da competição política.

3 Ferramentas da Propaganda Digital e a Regulação Eleitoral

A legislação eleitoral brasileira buscou se adaptar à nova realidade digital, regulando algumas das ferramentas mais comuns de propaganda na internet. A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), com as alterações promovidas nos últimos anos, permite e disciplina certas práticas, enquanto proíbe outras. Duas delas merecem destaque pela sua relevância e pelos debates jurídicos que suscitam: o impulsionamento de conteúdo e os disparos em massa.

3.1 O Impulsionamento de Conteúdo: Entre a Legalidade e o Abuso

O impulsionamento de conteúdo é uma ferramenta de publicidade paga, oferecida por plataformas como Facebook, Instagram e Google, que permite a um anunciante aumentar o alcance de suas publicações, direcionando-as para um público específico com base em critérios demográficos, geográficos, de interesse e de comportamento.

12

A legislação eleitoral (art. 57-C da Lei nº 9.504/97) permite o impulsionamento de conteúdo, desde que observadas algumas regras estritas. A contratação deve ser feita exclusivamente por partidos, coligações ou candidatos e seus representantes; todo conteúdo impulsionado deve ser claramente identificado como tal, com a menção ao CNPJ ou CPF do responsável; e os gastos devem ser devidamente declarados na prestação de contas da campanha.

A legalidade do impulsionamento reside no reconhecimento de que a publicidade paga é uma forma legítima de comunicação política no ambiente digital. No entanto, o seu uso pode resvalar para a ilicitude e o abuso, gerando complexas questões para a Justiça Eleitoral. O principal problema não está no impulsionamento de propostas ou de propaganda positiva, mas no impulsionamento de conteúdo negativo e desinformativo. Quando uma campanha paga para que uma mentira sobre um adversário seja massivamente direcionada a um público suscetível (microdirecionamento ou microtargeting), ela utiliza uma ferramenta lícita para um fim ilícito.

Nesses casos, a análise da Justiça Eleitoral deve ir além da verificação formal do cumprimento das regras do art. 57-C. É preciso avaliar o conteúdo da mensagem impulsionada.

Se o conteúdo for manifestamente falso ou ofensivo à honra de terceiros, o impulsionamento potencializa o dano e pode configurar propaganda eleitoral irregular, abuso de poder ou até mesmo crime eleitoral, a depender da gravidade. A ponderação, aqui, é clara: a liberdade de expressão e de propaganda do candidato não o autoriza a financiar a disseminação de mentiras. A intervenção para remover o conteúdo impulsionado e aplicar as sanções cabíveis é uma medida adequada e necessária para proteger a integridade do debate.

Outra questão controversa é o impulsionamento negativo contra adversários, mesmo que o conteúdo não seja factualmente falso, mas apenas crítico. O TSE tem entendido que o impulsionamento deve ter como propósito promover o próprio candidato ou suas propostas, sendo vedado o seu uso para atacar sistematicamente os concorrentes. Essa interpretação busca preservar um nível mínimo de civilidade no debate e evitar que a disputa se transforme em uma guerra de difamação financiada, protegendo, assim, a qualidade da informação que chega ao eleitor.

3.2 Disparos em Massa e o Uso de Robôs: A Ilicitude da Comunicação Artificial

Diferentemente do impulsionamento, os disparos em massa de conteúdo por meio de aplicativos de mensagens, como o WhatsApp, são expressamente vedados pela legislação eleitoral (art. 57-H da Lei nº 9.504/97), especialmente quando realizados por meio da contratação de empresas que fornecem bases de dados e softwares para automatizar o envio.

13

A ilicitude dessa prática reside em múltiplos fatores. Primeiramente, ela viola a privacidade e a proteção de dados dos cidadãos, pois frequentemente utiliza números de telefone obtidos de forma ilegal. Em segundo lugar, configura uma forma de propaganda não transparente e de difícil rastreamento, caracterizando-se como uma espécie de "caixa dois digital". Em terceiro lugar, e mais importante para a nossa análise, ela distorce fundamentalmente o debate público.

A comunicação via aplicativos de mensagens é percebida pelos usuários como mais pessoal e confiável do que a publicidade tradicional. Ao receber uma mensagem em um grupo de família ou de amigos, o cidadão tende a baixar suas defesas críticas. Campanhas que exploram essa vulnerabilidade por meio de disparos em massa automatizados estão, na prática, simulando uma comunicação interpessoal orgânica. Não se trata do exercício da liberdade de expressão de um cidadão que compartilha uma mensagem com seus contatos, mas de uma operação industrial de propaganda disfarçada.

O uso de robôs (*bots*) em redes sociais como o Twitter para inflar artificialmente o alcance de hashtags ou para atacar adversários segue a mesma lógica de fraude e simulação. Ambas as práticas – disparos em massa e uso de robôs – não encontram amparo no direito à liberdade de expressão. Elas representam um abuso dos meios de comunicação digital, comparável ao abuso de poder econômico, pois utilizam recursos financeiros para criar uma percepção distorcida da realidade e influenciar indevidamente o eleitor. A atuação repressiva da Justiça Eleitoral contra essas práticas é, portanto, uma medida essencial para a proteção da autenticidade do debate democrático.

4 A Atuação do Tribunal Superior Eleitoral na Modulação da Liberdade de Expressão Digital

Diante dos desafios impostos pelo novo ecossistema digital, o Tribunal Superior Eleitoral tem sido chamado a exercer um papel cada vez mais central na arbitragem do conflito entre a liberdade de expressão e a proteção da legitimidade eleitoral. Sua jurisprudência, construída ao longo dos últimos pleitos, reflete um esforço contínuo de adaptação e de aplicação da técnica da ponderação de interesses aos novos fenômenos. A atuação da Corte pode ser analisada sob três eixos principais: o exercício do poder de polícia para remoção de conteúdo, a responsabilização dos candidatos e a evolução de sua postura institucional.

14

4.1 O Poder de Polícia e a Remoção de Conteúdo Ilícito

O poder de polícia da Justiça Eleitoral, previsto no Código Eleitoral e nas resoluções do TSE, confere aos juízes eleitorais a prerrogativa de tomar providências para coibir práticas de propaganda irregular. No ambiente digital, a principal manifestação desse poder é a determinação de remoção de conteúdos ilícitos das plataformas de internet.

As decisões do TSE têm estabelecido que a remoção de conteúdo é uma medida excepcional, que só deve ser adotada quando a publicação extrapola os limites da crítica política e da liberdade de expressão. O Tribunal busca evitar o que se convencionou chamar de "jurisprudência do carpete", ou seja, a remoção de qualquer conteúdo que simplesmente desagrade a um candidato. A regra geral ainda é a prevalência da liberdade de expressão, especialmente no que tange a críticas, mesmo que duras e contundentes, a figuras públicas.

No entanto, quando o conteúdo consiste em desinformação manifesta e grave, ou seja, em fatos sabidamente inverídicos e divulgados com o claro intuito de prejudicar uma candidatura e ludibriar o eleitor, o TSE tem se posicionado favoravelmente à sua remoção. A

Corte aplica o princípio da proporcionalidade ao analisar, no caso concreto, a adequação e a necessidade da medida. A remoção é considerada adequada porque cessa a propagação do ilícito. É considerada necessária quando outras medidas, como o direito de resposta, não são suficientes para reparar o dano em tempo hábil, dada a velocidade da viralização online. A proporcionalidade em sentido estrito é avaliada ponderando-se o prejuízo pontual à expressão daquele conteúdo específico versus o benefício de se proteger a formação livre do convencimento do eleitorado e a lisura do pleito.

Um exemplo claro dessa ponderação ocorre em casos de desinformação sobre o sistema de votação. Alegações fraudulentas e sem qualquer lastro probatório sobre a segurança das urnas eletrônicas têm sido consistentemente removidas pelo TSE. Nesses casos, o Tribunal entende que a liberdade de expressão não pode ser utilizada para minar a confiança na própria estrutura da democracia. O dano causado por esse tipo de discurso (desestabilização institucional) é desproporcionalmente maior do que o custo de se remover uma alegação falsa.

4.2 A Responsabilização por Desinformação e o Abuso de Poder Econômico e dos Meios de Comunicação

Além da remoção do conteúdo, o TSE tem avançado na responsabilização dos agentes envolvidos na produção e disseminação de desinformação. Essa responsabilização pode ocorrer em diferentes esferas: aplicação de multas por propaganda irregular, investigação de crimes eleitorais e, nos casos mais graves, a cassação do registro ou do diploma do candidato por meio de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

15

A tese jurídica que fundamenta as cassações é a de que a desinformação sistemática e em larga escala, especialmente quando financiada e disseminada por meios artificiais (disparos em massa, redes de robôs), pode configurar abuso de poder econômico e abuso no uso dos meios de comunicação social. Embora o conceito de "meios de comunicação social" tenha sido historicamente associado ao rádio e à TV, a jurisprudência do TSE o tem reinterpretado para abarcar o ecossistema digital.

A caracterização do abuso exige a demonstração da gravidade da conduta, ou seja, de sua capacidade real de afetar a normalidade e a legitimidade das eleições. Não é qualquer fake news que enseja a cassação de um mandato. É preciso provar que houve um planejamento, uma atuação coordenada e um impacto significativo no eleitorado, desequilibrando a disputa. A jurisprudência do TSE, nesse ponto, é cautelosa, aplicando a sanção mais drástica apenas em

situações de inequívoca gravidade, em mais um exercício de ponderação. A cassação é a medida mais restritiva possível, e sua aplicação deve ser reservada para as violações mais contundentes aos bens jurídicos protegidos pelo Direito Eleitoral.

4.3 A Evolução Jurisprudencial: De uma Postura Reativa para uma Ação Proativa

Observa-se, nos últimos ciclos eleitorais, uma mudança na postura do TSE. Inicialmente, a Corte adotava uma posição mais reativa, aguardando as provocações das partes para decidir sobre casos pontuais de propaganda irregular. Contudo, a percepção da magnitude e da complexidade do problema da desinformação levou o Tribunal a adotar uma postura mais proativa e estruturante.

Isso se manifesta, por exemplo, na edição de resoluções cada vez mais detalhadas sobre propaganda na internet, que buscam antecipar problemas e estabelecer regras claras para candidatos e plataformas. A Resolução TSE nº 23.610/2019, e suas sucessoras, trouxeram importantes inovações, como a atribuição de responsabilidade solidária às plataformas digitais que, notificadas, não removem conteúdo ilícito impulsionado.

Mais recentemente, o TSE tem investido em parcerias com agências de checagem de fatos, estabelecido canais de denúncia direta com as plataformas e promovido campanhas de educação midiática para os eleitores. Além disso, a Corte tem utilizado seu poder de polícia de forma mais célere, por vezes concedendo liminares para a remoção de conteúdos em poucas horas, reconhecendo que a lentidão da justiça é incompatível com a velocidade da desinformação.

Essa evolução demonstra a compreensão do Tribunal de que o combate à desinformação eleitoral não pode se limitar a decisões judiciais isoladas. Exige uma abordagem multifacetada, que combine regulação, fiscalização, cooperação com o setor privado e capacitação da sociedade. Ao fazer isso, o TSE busca equilibrar a balança: de um lado, reprime os abusos mais graves que corroem a democracia; de outro, investe em mecanismos que fortaleçam o próprio debate público, tornando o eleitor mais resiliente à manipulação, o que, em última análise, é a melhor salvaguarda para a liberdade de expressão e para a legitimidade das eleições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso realizado neste artigo evidencia que a ascensão do ambiente digital como arena central da propaganda política instaurou um dos mais complexos dilemas do Direito Constitucional contemporâneo. A liberdade de expressão, direito instrumental para o exercício da cidadania e para a vitalidade da democracia, encontra-se em constante tensão com a necessidade de se preservar a autenticidade, a isonomia e a legitimidade do processo eleitoral, bens jurídicos que fundamentam a própria soberania popular.

Retomando o problema de pesquisa – *Até que ponto a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX, CF) pode ser restringida para preservar a legitimidade das eleições?* – a análise da doutrina, da legislação e, sobretudo, da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral permite concluir que a restrição é constitucionalmente legítima, porém estritamente condicionada. A liberdade de expressão não é um direito absoluto e não pode servir de escudo para a prática de ilícitos que visem manipular a vontade do eleitor e corromper a competição democrática.

A resposta não é categórica, mas sim contextual e pautada pelo princípio da proporcionalidade. A restrição se justifica quando o discurso deixa de ser uma opinião, uma crítica ou uma proposta, para se converter em um ato de desinformação deliberada, em uma manifestação de ódio antidemocrático ou em uma fraude comunicacional, como o uso de disparos em massa e redes de robôs. Nesses casos, o exercício abusivo do direito representa uma ameaça concreta e grave aos pilares do Estado Democrático de Direito, superando, no teste de ponderação, o interesse individual do emissor da mensagem.

A intervenção da Justiça Eleitoral, contudo, deve ser cirúrgica e excepcional. Deve pautar-se pelos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A remoção de conteúdo, a aplicação de multas ou a cassação de mandatos não podem ser banalizadas, sob o risco de se instalar um ambiente de censura e de "patrulhamento judicial" do debate político, o que seria igualmente nocivo à democracia. A regra deve ser sempre a prevalência da liberdade, e a restrição, a exceção fundamentada.

A atuação do Tribunal Superior Eleitoral, embora alvo de críticas de diversos setores, tem demonstrado um esforço notável em calibrar essa delicada balança. Ao reinterpretar conceitos como "abuso dos meios de comunicação" para a realidade digital e ao passar de uma postura reativa para uma abordagem mais proativa e sistêmica, a Corte busca cumprir seu dever constitucional de guardião da legitimidade eleitoral sem aniquilar o espaço vital do dissenso e da crítica.

Os desafios, no entanto, são perenes e se renovam a cada avanço tecnológico. O surgimento de tecnologias de inteligência artificial generativa, como os *deepfakes*, promete intensificar ainda mais o potencial de manipulação, exigindo do legislador e do Judiciário uma vigilância e uma capacidade de adaptação constantes.

Em última análise, a solução definitiva para o problema da desinformação não repousa exclusivamente no Direito ou na caneta dos juízes. Ela passa, necessariamente, pela construção de uma cidadania digital mais crítica e consciente, pela responsabilização das plataformas de tecnologia na moderação de conteúdo e, fundamentalmente, pelo fortalecimento da confiança nas instituições democráticas. A preservação de um debate público saudável é uma tarefa coletiva, na qual a regulação jurídica é uma peça importante, mas não a única, de um complexo quebra-cabeça que definirá o futuro da democracia na era digital.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Abrams v. United States**, 250 U.S. 616. Dissenting opinion by Justice Oliver Wendell Holmes Jr. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 10 nov. 1919.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José de Costa Rica). San José, Costa Rica: OEA, 22 nov. 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Guia de garantias para a liberdade de expressão frente à desinformação deliberada em contextos eleitorais**. Washington, DC: OEA, 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton: Princeton University Press, 2017.