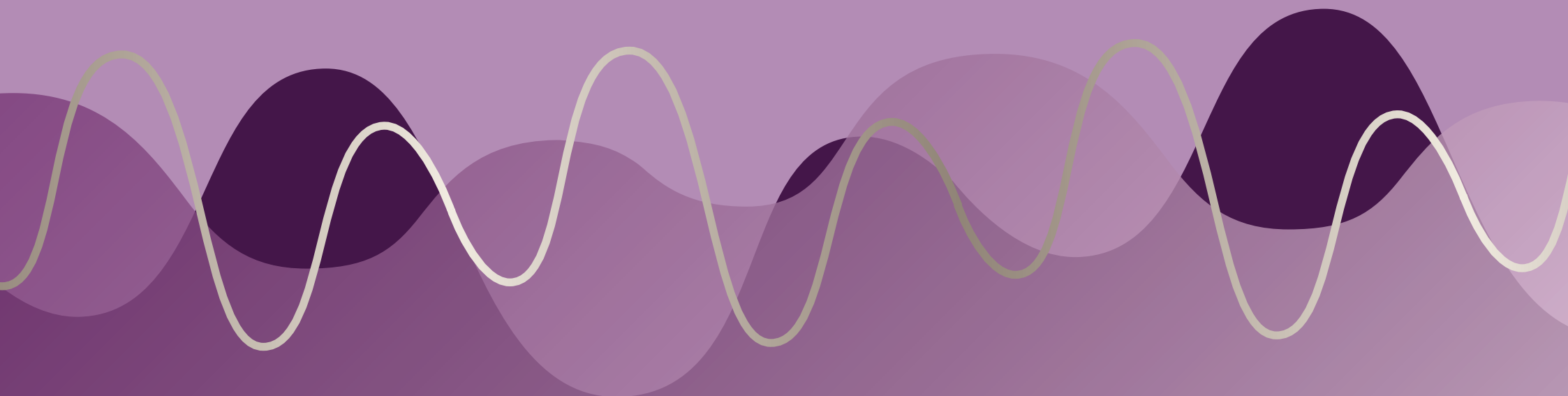


CENTRO
VOXIUS

Análise do PLP 112/2021

O novo Código Eleitoral e seus impactos na Liberdade de Expressão



NOTA TÉCNICA

Análise do PLP 112/2021

O Novo Código Eleitoral e seus impactos na Liberdade de Expressão

ABRIL | 2025

Análise do PLP 112/2021

O novo código eleitoral e seus impactos na liberdade de expressão

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021, em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, sob relatoria do senador Marcelo Castro (MDB/PI), busca consolidar e modernizar a legislação eleitoral brasileira, reunindo e atualizando normas que regem o processo eleitoral. A proposta visa simplificar e esclarecer as regras aplicáveis a candidatos, partidos e eleitores, promovendo maior eficiência e transparência no sistema eleitoral.

Apesar de seus avanços, algumas disposições do PLP 112/2021 levantam preocupações quanto aos seus potenciais impactos na liberdade de expressão, um direito fundamental e pilar do processo democrático. A liberdade de expressão garante aos cidadãos o direito de manifestar opiniões, críticas e ideias sem temor de censura ou represálias, sendo essencial para o debate público e a formação de uma sociedade informada.

Esta nota técnica, elaborada pelo Centro Voxius de Liberdade de Expressão do Instituto Sivis, analisa de forma detalhada as implicações do PLP 112/2021 na liberdade de expressão, examinando dispositivos que podem afetar esse direito e seus efeitos no processo eleitoral e na democracia brasileira. A análise abrange os seguintes tópicos:

1. **Criminalização de Fake News Eleitoral (Art. 859):** Avaliação das novas penas e critérios subjetivos, com destaque para os riscos de insegurança jurídica, efeito inibidor no debate público e potencial censura.
2. **Banimento de Contas por Decisão Judicial (Art. 493):** Análise da permissão de censura prévia e seus impactos na liberdade de expressão e na autonomia das plataformas digitais.

3. **Restrições à Propaganda por Influenciadores Digitais (Art. 489 § 9º):** Exame das limitações impostas a influenciadores e seus efeitos na diversidade de vozes e no engajamento eleitoral.

4. **Restrições à Compra de Palavras-Chave em Mecanismos de Busca (Art. 489 § 10º):** Discussão sobre os impactos na visibilidade de candidatos e na concorrência eleitoral.

5. **Equiparação entre Plataformas e Radiodifusores (Art. 449 § 1º):** Crítica à imposição de obrigações às plataformas digitais e seus riscos à livre iniciativa e à neutralidade informacional.

6. **Direito de Resposta em Impulsionamentos (Art. 491):** Análise das distorções causadas pela exigência de replicação de audiência e seus impactos na liberdade de comunicação.

7. **Vedação Total de Perfis Automatizados (Art. 492):** Avaliação da proibição de bots e seus efeitos na comunicação eleitoral, inovação e inclusão.

Por meio desta análise, busca-se identificar os riscos e desafios que o PLP 112/2021 pode representar para a liberdade de expressão, propondo soluções para proteger esse direito fundamental no contexto eleitoral e fortalecer a democracia brasileira.

Crime de Fake News Eleitoral

Art. 859. Divulgar ou compartilhar, no âmbito da propaganda eleitoral, a partir do início do prazo para a realização das convenções partidárias, fatos sabendo ou devendo saber serem inverídicos para causar atentado grave à igualdade de condições entre candidatos no pleito ou embaraço, desestímulo ao exercício do voto e deslegitimação do processo eleitoral:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo referente aos fatos descritos no caput desse artigo.

§ 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até a metade se o crime:

I – é cometido por intermédio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou rede social, ou é transmitido em tempo real;

II – envolve menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

§ 3º Se a conduta é praticada valendo-se de campanha de anúncio ou impulsionamento, contratação de pessoas, utilização de estrutura comercial, de tecnologias, programas ou aparatos para disparos de mensagem em massa ou qualquer meio que tenha por objetivo aumentar a difusão da mensagem, a pena será acrescida de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços).

§ 4º Se a conduta é praticada para atingir a integridade dos processos de votação, apuração e totalização de votos, com a finalidade de promover a desordem ou estimular a recusa social dos resultados eleitorais, a pena será acrescida de metade a 2/3 (dois terços).

O Art. 859 do PLP 112/2021 criminaliza a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos no contexto eleitoral, com penas de reclusão de 1 a 4 anos e agravantes significativos. Embora vise proteger a lisura das eleições, o dispositivo introduz critérios subjetivos e punições severas que ameaçam a liberdade de expressão, gerando insegurança jurídica e inibindo o debate público.

Comparação entre os regimes:

- **Antes (art. 323 atual):** detenção de dois meses a um ano, ou multa de 120 a 150 dias-multa.
- **Agora (novo art. 859):** reclusão de 1 a 4 anos, além de multa.

Além disso, o novo texto:

- Expande as hipóteses de aumento de pena, com agravantes de até 2/3 em casos de impulsionamento, estrutura organizada ou ataque aos processos de votação e apuração.
- Introduz critérios subjetivos mais amplos, como o objetivo de causar "deslegitimação do processo eleitoral" ou "desestímulo ao exercício do voto".
- **Punição desproporcional:** O salto de detenção para reclusão, com penas mais próximas das previstas para crimes graves, gera desproporcionalidade em relação ao bem jurídico protegido (a lisura da eleição) e cria um ambiente de medo no debate público.

- **Insegurança jurídica:** A redação aberta de termos como "deslegitimação do processo eleitoral" e "atentado à igualdade de condições" permite interpretações amplas e subjetivas, podendo criminalizar críticas legítimas ao processo eleitoral ou a candidatos.
- **Efeito chilling:** O risco de enfrentar penas severas pode desestimular manifestações críticas, sátiras, denúncias ou simples opiniões, prejudicando o livre debate eleitoral, que é essencial para a democracia.
- **Expansão da responsabilização:** O novo texto criminaliza não apenas a divulgação, mas também o compartilhamento de conteúdos — o que expande a responsabilidade penal de forma excessiva e pode atingir até mesmo usuários comuns, sem intenção deliberada de desinformar.
- **Risco de censura prévia e autocensura:** O medo de ser acusado de "deslegitimar" o processo eleitoral pode levar veículos de imprensa, comentaristas políticos e cidadãos a evitarem debates críticos sobre a organização das eleições, criando uma atmosfera de censura informal.

Previsão Legal para Banimento de Contas por Decisão Judicial (art. 493)

Art. 493. É proibido o banimento, o cancelamento, a exclusão ou a suspensão de conta de candidato a cargo eletivo durante o período eleitoral, salvo por decisão judicial ou em atendimento às regras do § 1º do art. 490 desta Lei.

A previsão de que o banimento de contas de candidatos é proibido salvo por decisão judicial introduz, pela primeira vez em nosso ordenamento, uma autorização legal para uma medida extrema de censura prévia. Trata-se de uma inovação perigosa: ao permitir o banimento judicial de contas antes da publicação de conteúdos específicos, abre-se a possibilidade de impedir preventivamente a manifestação de ideias e opiniões, ferindo frontalmente a liberdade de expressão e os princípios constitucionais.

Por outro lado, a autonomia das plataformas para aplicar suas próprias políticas internas deve ser preservada. Como entes privados, têm o direito e o dever de zelar pela integridade de seus ambientes digitais, especialmente durante o processo eleitoral. Impedir a suspensão de contas que violem essas regras — mesmo em casos graves como disparo em massa ou manipulação informacional — cria um ambiente propício a abusos, especialmente diante do elevado número de candidatos nas eleições brasileiras (mais de meio milhão em eleições municipais).

Se o dispositivo for aprovado como está, haverá uma dupla distorção:

- De um lado, impede-se que as plataformas exerçam seu legítimo poder de regular seus ambientes, favorecendo práticas abusivas e a disseminação de desinformação.
- De outro, autoriza-se expressamente o banimento judicial preventivo, instaurando uma forma de censura prévia incompatível com a Constituição.

Portanto, é necessário garantir:

- A preservação da autonomia privada das plataformas para agir conforme seus termos de serviço, de maneira proporcional e razoável.
- A rejeição da previsão legal de banimento judicial preventivo, que viola o núcleo essencial da liberdade de expressão e da participação política

Restrições à Propaganda por Influenciadores em Canais Digitais (art. 489 § 9º)

Art. 489 § 9º É vedada a propaganda eleitoral, ainda que gratuita, em canais digitais de influenciadores que os utilizem de forma profissional, com o recebimento de valores provenientes de patrocinadores ou por intermédio de remuneração diretamente feita pela plataforma que hospeda os respectivos canais.

A proibição de propaganda eleitoral, mesmo gratuita, em canais digitais de influenciadores que utilizam suas plataformas profissionalmente limita a capacidade desses indivíduos de expressarem suas opiniões políticas e de apoiarem candidatos. Isso restringe a diversidade de vozes e perspectivas disponíveis para o eleitorado, concentrando o debate eleitoral em meios de comunicação tradicionais ou em canais digitais não profissionais.

- **Censura Indireta:** Ao impedir que influenciadores se manifestem politicamente em seus canais, a lei pode levar a uma forma de censura indireta, onde o medo de sanções financeiras ou legais silencia o debate.
- **Desigualdade:** A medida cria uma disparidade entre influenciadores digitais e outras formas de mídia, como a televisão, que não enfrentam as mesmas restrições. Isso pode desequilibrar a competição eleitoral.
- **Limitação do Alcance:** Influenciadores digitais muitas vezes alcançam públicos específicos e engajados. Impedir que eles participem do debate eleitoral limita o acesso a informações e opiniões para esses grupos.
- **Menor Diversidade de Opiniões:** Ao limitar quem pode falar e sobre o que podem falar, a lei pode reduzir a variedade de perspectivas disponíveis para os eleitores.
- **Centralização do Debate:** O debate eleitoral pode se concentrar em canais e vozes tradicionais, marginalizando outras formas de expressão política.
- **Menor Engajamento:** Restrições à participação de influenciadores podem diminuir o engajamento online e a participação dos eleitores no debate político.

Restrições à Compra de Palavras-Chave nos Mecanismos de Busca de Internet (art. 489 § 10º)

Art. 489 §10. É vedada a compra de palavras-chaves nos mecanismos de busca de internet, destinadas ao reconhecimento e identificação de eventuais candidaturas concorrentes, a exemplo de nome, apelido, número de urna, partido ou coligação.

A proibição da compra de palavras-chave relacionadas a candidaturas concorrentes pode restringir a capacidade dos candidatos de se promoverem e de se diferenciarem de seus oponentes no ambiente online.

- **Dificuldade de Alcance:** Candidatos podem ter dificuldade em alcançar eleitores que pesquisam sobre seus concorrentes, o que impede a apresentação de propostas alternativas ou críticas.
- **Limitação da Concorrência:** A proibição pode impedir que candidatos menores ou menos conhecidos ganhem visibilidade ao tentar se associar a termos de busca relacionados a candidatos mais populares.
- **Disparidade de Armas:** Impedir a compra de palavras-chave pode limitar a capacidade dos candidatos de responderem a ataques ou de se defenderem de informações falsas ou distorcidas que circulam online ou offline.
- **Menor Diversidade de Opiniões:** Ao limitar quem pode falar e sobre o que podem falar, a lei pode reduzir a variedade de perspectivas disponíveis para os eleitores.
- **Centralização do Debate:** O debate eleitoral pode se concentrar em canais e vozes tradicionais, marginalizando outras formas de expressão política.
- **Menor Engajamento:** Restrições à compra de palavras-chave podem diminuir o engajamento online e a participação dos eleitores no debate político.
-

Equiparação entre Plataformas e Radiodifusores (art. 449 § 1º)

§ 1º Em caso de risco iminente à integridade do processo eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral poderá, nos anos eleitorais, requisitar às redes sociais, no período de um mês antes do início da propaganda eleitoral e nos 3 (três) dias anteriores à data do pleito, espaços para a divulgação de comunicados, boletins e instruções ao eleitorado, assegurada posterior indenização.

Equiparar plataformas digitais à radiodifusão ignora a distinção entre livre iniciativa e serviço público. Essa equiparação desnecessária, já que a maioria da população é alcançada por veículos tradicionais, altera o ambiente privado dos usuários sem necessidade e proporcionalidade, ameaçando a liberdade de expressão.

- **Violação do regime de livre iniciativa:** Plataformas digitais são empresas privadas, sem concessão estatal, e não devem ser equiparadas a rádios e TVs, que têm obrigações constitucionais específicas.
- **Desnecessidade da medida:** Veículos de radiodifusão já alcançam cerca de 95% da população, cumprindo o princípio da universalidade e tornando a imposição sobre plataformas excessiva.
- **Modificação do ambiente informacional:** Obrigar plataformas a divulgar comunicados oficiais altera o espaço informativo que os usuários escolheram frequentar livremente.
- **Risco de precedente para novas obrigações:** A aceitação dessa intervenção abre caminho para futuras requisições governamentais, comprometendo a neutralidade e autonomia dos espaços digitais.
- **Falta de justificativa emergencial:** A medida seria justificável apenas em emergências graves; o dispositivo prevê uso programado e recorrente, sem necessidade concreta nem limites claros.

Direito de Resposta em Impulsionamentos (art. 491)

Art. 491 Nos casos de direito de resposta em propaganda eleitoral realizada na internet, em se tratando de provedor de aplicação de internet que não exerça controle editorial prévio sobre o conteúdo publicado por seus usuários, a obrigação de divulgar a resposta recairá sobre o usuário responsável pela divulgação do conteúdo ofensivo, na forma e pelo tempo que vierem a ser definidos na respectiva decisão judicial.

Como o alcance de conteúdos impulsionados depende de algoritmos dinâmicos e de interações imprevisíveis dos usuários, a tentativa de replicar exatamente a audiência original pode gerar distorções, injustiças e obrigações desproporcionais, distorcendo parâmetros eleitorais e impactando a liberdade de comunicação dos usuários.

- **Distorção no equilíbrio de alcance:** A exigência de audiência igual pode amplificar artificialmente a resposta, superando a crítica inicial e desequilibrando o debate público.
- **Restrição à liberdade dos usuários:** O risco de custos adicionais ou sanções pode gerar autocensura, desestimulando manifestações legítimas de opinião.
- **Responsabilização indevida das plataformas:** Algoritmos são dinâmicos e imprevisíveis; exigir a mesma audiência viola o princípio de não responsabilização prévia dos intermediários.
- **Pressão por intervenção algorítmica:** A obrigação de resultados exatos pode forçar alterações manuais nos algoritmos, prejudicando a distribuição orgânica de conteúdos.
- **Precedente para controle indireto:** Impor metas inatingíveis abre caminho para decisões que ampliam o controle sobre o alcance e circulação de conteúdos, afetando a pluralidade informativa.

Vedação Total de Perfis Automatizados (art. 492)

Art. 492. Durante o período eleitoral, é vedada a veiculação de propaganda política ou eleitoral por intermédio do uso automatizado de perfis em mídias sociais, assim como perfis robôs, ainda que assistidos por humanos.

A proibição absoluta do uso de perfis automatizados, sem distinção entre usos legítimos e ilegítimos, pode comprometer canais importantes de comunicação entre candidatos e eleitores. Embora o combate a robôs destinados à desinformação seja essencial, a redação do dispositivo atinge também mecanismos legítimos de automação que aprimoram a transparência, ampliam o acesso à informação e viabilizam o diálogo democrático em larga escala.

- **Limita a comunicação oficial:** Bots são usados para divulgar agendas, propostas e informações de campanha de forma rápida e transparente.
- **Dificulta o atendimento em larga escala:** A automação permite responder dúvidas frequentes de eleitores, especialmente em campanhas com muitos seguidores.
- **Prejudica iniciativas de inclusão:** Perfis automatizados ajudam na acessibilidade, como leitores automáticos e resumos em linguagem simples.
- **Desestimula inovação eleitoral:** A proibição generalizada impede o uso de tecnologias que poderiam aprimorar a interação entre eleitores e candidatos.
- **Agrava desigualdade entre candidatos:** Quem tem grandes equipes humanas pode compensar a falta de bots; candidatos menores, não.
- **Gera insegurança jurídica:** A falta de distinção entre usos legítimos e ilícitos cria risco de interpretações excessivas e bloqueio de boas práticas.

Conclusão

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021, ao buscar consolidar e modernizar a legislação eleitoral brasileira, apresenta avanços significativos para a transparência e eficiência do processo eleitoral.

No entanto, como demonstrado nesta análise, diversas disposições do projeto — como a criminalização de fake news eleitorais (Art. 859), o banimento judicial de contas (Art. 493), as restrições à propaganda por influenciadores (Art. 489 § 9º) e outras medidas — impõem sérios riscos à liberdade de expressão, um pilar fundamental da democracia.

Essas normas, com redações amplas, penas desproporcionais e limitações excessivas, podem gerar insegurança jurídica, autocensura e a redução da pluralidade no debate público, comprometendo a formação de uma sociedade informada e participativa.

Diante disso, recomenda-se uma revisão cuidadosa do PLP 112/2021, com foco em: (1) esclarecer termos subjetivos para evitar interpretações abusivas; (2) reduzir a severidade de punições, priorizando sanções proporcionais; (3) preservar a autonomia das plataformas digitais e o uso legítimo de tecnologias; e (4) garantir a proteção de críticas, sátiras e jornalismo investigativo, em conformidade com os princípios constitucionais

da liberdade de expressão (Art. 5º e 220 da CF). Essas medidas são essenciais para equilibrar a proteção da lisura eleitoral com a salvaguarda do debate democrático.

Esta nota técnica, elaborada pelo Centro Voxius de Liberdade de Expressão do Instituto Sivilis, visa subsidiar legisladores, sociedade civil e demais atores na construção de um Código Eleitoral que fortaleça a democracia brasileira, promovendo eleições transparentes sem sacrificar o direito fundamental de manifestar ideias e opiniões. A revisão do PLP 112/2021 é uma oportunidade para reafirmar o compromisso com uma sociedade livre, plural e informada.

