

# VOXIUS

## *Liberdade de Expressão nas Eleições de 2024*

*Como foi a aplicação da nova regulação eleitoral?*

Instituto Sivis







SIVIS

CENTRO

VOXIUS

---

RELATÓRIO COMPLETO

# *Liberdade de Expressão nas Eleições de 2024*

Como foi a aplicação da nova regulação eleitoral?

FEVEREIRO | 2025

---



Como foi a aplicação da nova regulação eleitoral?

## ***Liberdade de Expressão nas Eleições de 2024***

### **Sumário Executivo**

O artigo 3-A da resolução amplia o conceito de pedido explícito de voto, mas a posição jurisprudencial do tribunal já estava alinhada com essa abordagem ao introduzir os conceitos de "palavras mágicas" e "conjunto da obra".

- A análise de 355 decisões relacionadas ao artigo 3-A da Resolução nº 23.732/2024 revelou que as interpretações anteriores do TSE foram amplamente consolidadas.
- Embora a ampliação do conceito de pedido explícito de voto busque prevenir abusos, ela pode gerar inconsistências devido à subjetividade na avaliação de conteúdos implícitos ou sugestivos.

Não foram identificados casos de judicialização das decisões das agências de checagem no contexto eleitoral (art. 9º, §§ 1º e 2º da Resolução nº 23.732/2024), o que sugere a ausência de controvérsias significativas até o momento.

- A centralidade das agências privadas na verificação de desinformação levanta diversas questões, como a falta de transparência nos critérios de checagem, o risco de remoção indevida de conteúdos legítimos, possíveis influências econômicas e políticas.

Quanto ao uso de *deepfakes*, proibido pela resolução (9º-C, §1º§ 2º, da Resolução nº 23.732/2024), a pesquisa revelou uma lacuna na aplicação uniforme da norma.

- Houve dificuldades na definição clara do que constitui *deepfake*, com alguns tribunais considerando edições simples como manipulação digital.
- Além disso, surgiram divergências sobre o uso de conteúdos manipulados, com algumas decisões considerando admissíveis sátiras e paródias, enquanto outras proibiram práticas semelhantes.
- Aponta-se que a falta de uniformidade nas decisões cria um ambiente de insegurança jurídica, favorecendo interpretações subjetivas e decisões inconsistentes.

Em relação à responsabilidade solidária dos provedores de aplicação, estipulada pelo artigo 9-E, caput, a análise desta pesquisa revela um cenário em que o TSE adotou uma abordagem mais colaborativa, priorizando parcerias com essas empresas em vez de adotar uma postura mais rígida e sancionadora.

- Foram analisadas 36 decisões judiciais, das quais, em 50% dos casos, os provedores de aplicação foram considerados partes ilegítimas nos processos. Apenas em 2,78% das decisões houve responsabilização dos provedores de aplicação, e, mesmo nesses casos, a responsabilização foi limitada ao descumprimento de ordens judiciais específicas.

Uma das críticas à resolução refere-se ao uso de termos vagos, como “fatos notoriamente inverídicos” e “gravemente descontextualizados”. Nesse contexto, a pesquisa destaca a dificuldade dos tribunais em equilibrar a proteção da informação e a liberdade de expressão.

- A análise de 146 decisões judiciais revelou que 62 delas aplicaram essas expressões para enquadrar condutas específicas.
- O limite entre crítica legítima e desinformação continua sendo tênue, exigindo uma análise criteriosa para evitar a supressão de vozes legítimas no debate público.
- Um ponto relevante é que o tribunal enfatizou que indivíduos que ingressam na vida pública aceitam maior visibilidade e escrutínio, o que inclui críticas severas e opiniões nas mídias sociais. Essa perspectiva é reforçada pela jurisprudência internacional, como os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos.
- Embora as decisões analisadas mostrem uma tendência a priorizar a liberdade de expressão, especialmente quando críticas contundentes permanecem dentro dos limites do debate democrático, a persistência de termos vagos na norma ainda abre espaço para abusos.

A pesquisa revela que não há decisões explícitas sobre a ampliação da definição de conteúdo político-eleitoral, incluindo conteúdos jornalísticos (art. 27-A da Resolução nº 23.732/2024).

- Há apenas uma decisão que classifica um caso específico como conteúdo político-eleitoral com base no artigo 27-A, mas sem envolver matérias jornalísticas.

- O dispositivo possui grande potencial para restringir a liberdade de expressão, o que justifica sua reavaliação, considerando suas implicações jurídicas e democráticas.
- É fundamental revisar o artigo para ajustar suas implicações e evitar impactos negativos sobre a liberdade de comunicação e o debate público no contexto eleitoral.

A aplicação do artigo 28, § 1º-A, que prevê a exclusão de perfis e canais informados à Justiça Eleitoral dos resultados de recomendação automática, pode afetar especialmente as eleições municipais. Isso ocorre porque envolve uma grande quantidade de municípios e temas locais, muitas vezes negligenciados nas campanhas tradicionais.

- Embora a medida não tenha sido aplicada de forma prática em 2024, é fundamental que sua implementação seja cautelosa, para não comprometer a pluralidade e a diversidade dos debates eleitorais nas redes sociais.

A pesquisa revelou os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral na regulamentação da propaganda eleitoral no ambiente digital, especialmente no que se refere ao conceito de pedido explícito de voto, ao combate às manipulações digitais, como os *deepfakes*, e à responsabilidade dos provedores de aplicação.

Identificou-se uma tensão entre os esforços para combater a desinformação, como fake news e discurso de ódio, e a preservação da liberdade de expressão.

- Ainda que a Resolução nº 23.732/2024 represente um avanço, ela enfrenta dificuldades de implementação, como a falta de critérios objetivos para identificar *deepfakes* e a dificuldade de uniformização das interpretações jurídicas.

Os artigos 27-A e 28, § 1º, embora não tenham sido judicializados nas eleições de 2024, podem afetar negativamente a competitividade eleitoral e a diversidade de vozes, especialmente para candidatos menores e a promoção de conteúdo local, que dependem das redes sociais para alcançar visibilidade.

## Centro Voxius

Considerando que a discussão sobre a liberdade de expressão é um tema debatido por filósofos e pesquisadores há séculos, sua complexidade deve ser compreendida à luz de um contexto social e político específicos. Nesse sentido, o Sivis entende a necessidade de realizar um trabalho a partir de um diagnóstico profundo e que tenha impacto no debate público, com o objetivo de compreender a história da liberdade de expressão no Brasil, assim como suas perspectivas para o futuro.

O Centro Voxius, lançado pelo Instituto Sivis, visa se debruçar sobre essa temática tão importante. Com o objetivo de articular e representar a sociedade civil nas decisões políticas e jurídicas em prol da melhor aplicação do valor da liberdade de expressão, nosso alvo no curto prazo é **enfrentar as propostas de regulação no tema que ferem esse valor**.

Para isso, trabalharemos a partir de três pilares: primeiro, no desenvolvimento de conhecimento para encontrar **soluções técnicas** para os desafios legislativos e jurídicos à liberdade de expressão no Brasil. Segundo, na formação de uma nova geração de **lideranças jurídicas, políticas e jornalísticas pró-liberdade de expressão**. Por fim, iremos **participar, de maneira propositiva, do debate político e jurídico** sobre liberdade de expressão.

Como exemplos de atuação, o Centro realiza pesquisas e produz recomendações a respeito da situação da liberdade de expressão no contexto da internet, especialmente em plataformas de redes sociais, associando a questões como censura e autocensura. Além disso, monitoramos, comentamos e propomos alternativas a legislações em geral, incluindo regulações eleitorais, que possam vir a restringir o livre debate. Notas técnicas, pareceres, artigos de opinião, eventos e participação em audiências públicas são algumas das ferramentas que o Centro Voxius utiliza para que o conhecimento construído tenha influência no debate público e em importantes decisões políticas e jurídicas.

## Autores

**Julia Tosatto:** Advogada e mestranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie com bolsa Capes. Possui pós-graduação em Compliance Digital pela mesma universidade. Atualmente, é integrante do grupo "Direito e Regulação da Sociedade" vinculado ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Sara Clem:** Analista de pesquisa no Instituto Sivis. Mestra e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, além de ter graduação em Relações Internacionais pela Universidade Positivo.



## Introdução

A liberdade de expressão é essencial para a democracia, pois sustenta o livre debate de ideias, um pilar indispensável para o exercício pleno do poder político pelos cidadãos. Esse debate público não é apenas um direito fundamental, mas é também visto como uma condição estrutural<sup>1</sup> para a construção de decisões coletivas legítimas e representativas. Por meio dele, diferentes vozes e perspectivas encontram espaço para serem ouvidas, assegurando que a pluralidade - característica das sociedades democráticas, seja efetivamente contemplada. Sem essa troca livre e aberta, o exercício do poder político se torna limitado e desconectado, comprometendo a essência participativa que define os regimes democráticos.

No contexto eleitoral, a liberdade de expressão assume uma relevância ainda maior. É durante as eleições que os cidadãos têm a oportunidade de avaliar propostas, discutir prioridades e tomar decisões informadas sobre os rumos do poder político. Nesse contexto a Justiça Eleitoral desempenha um papel central. Além das funções jurisdicionais, julgando questões como propaganda eleitoral e abusos de poder político ou econômico, também atua na aplicação e elaboração de regras<sup>2</sup>. Assim, a Justiça Eleitoral possui a função de assegurar a regularidade do processo eleitoral, mas também de proteger o espaço de debate necessário para a consolidação dos princípios fundamentais.

Este espaço, que antes se restringia ao âmbito físico — como praças, ruas e meios de comunicação tradicionais — passou por uma transformação significativa nos últimos anos. Com o avanço das tecnologias, esse debate se expandiu para o universo online, criando formas de interação e discussão, facilmente acessíveis aos cidadãos. Embora o Brasil tenha sido pioneiro na adoção de meios eletrônicos de votação, a regulamentação da propaganda eleitoral no meio digital é um fenômeno mais recente. Apenas em 2009, com a Lei nº 12.034, surgiram as primeiras diretrizes específicas para o uso das plataformas digitais no processo eleitoral<sup>3</sup>. Esse marco inicial refletiu a necessidade de

---

<sup>1</sup> GROSS, Clarissa Pitterman. Fake News e Democracia: discutindo o status normativo do falso e a liberdade de expressão. In: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

<sup>2</sup> MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.

<sup>3</sup> LOSCHIAVO LEME DE BARROS, Marco Antonio; FUCCI AMATO, Lucas; TOGNINI SABA, Diana; PEDIGONI PONCE, Paula. Fake News in Brazil's 2018 Presidential Elections: A Systems Theory Approach to Judicial and Legal Responses. **Social & Legal Studies**, v. 32, n. 1, p. 116-138, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/09646639221094152>. Acesso em: 12 dez. 2024.

adaptação à crescente digitalização da sociedade, mas foi em 2018 que a internet se consolidou como um grande veículo para as campanhas eleitorais<sup>4</sup>.

A transformação foi tão profunda que alterou a dinâmica social. A digitalização inegavelmente trouxe benefícios, como o aumento do alcance das mensagens e a criação de novas formas de engajamento, mas também desafios inéditos, como a disseminação massiva de desinformação, discurso de ódio e o potencial de manipulação. Assim, não sem razão, o primeiro caso emblemático envolvendo essa dinâmica ocorreu no contexto eleitoral. O escândalo da Cambridge Analytica em 2018, revelou o uso indevido de dados pessoais de mais de 87 milhões de usuários do Facebook para influenciar eleições e referendos, como a campanha presidencial de Donald Trump em 2016 e o Brexit no Reino Unido<sup>5</sup>. No Brasil, em 2018, a disseminação de desinformação também ganhou centralidade, com um aumento exponencial de posts de conteúdos conspiratórios<sup>6</sup>. Esse fenômeno inaugurou um ciclo de desconfiança que continuou a impactar eleições subsequentes<sup>7</sup>.

As eleições de 2024 ocorrem em um contexto de avanço tecnológico que torna o cenário dos pleitos municipais ainda mais desafiador. Em resposta a essas preocupações, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) promulgou a Resolução nº 23.732/2024<sup>8</sup>, com o objetivo de enfrentar os desafios impostos pelo ambiente digital. Essa norma, que atualiza a Resolução nº 23.610/2019<sup>9</sup> sobre a regulação da propaganda eleitoral, foi alvo de

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> NORA, Heloísa Daniela; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; FERREIRA, Heline Sivini. O caso Cambridge Analytica e a sociedade de risco. **Revista Themis**, Fortaleza: Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v. 22, n. 1, p. 195-225, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.56256/themis.v22i1.1050>.

<sup>6</sup> “O epicentro do fluxo de conspirações eleitorais, contudo, é o ano de 2018. No contexto da última corrida presidencial, fake news e conteúdos enganosos que circulavam contendo websites como vetores de distribuição reiteraram as suspeitas sobre as urnas, como a que dizia que o TSE entregou o código das urnas para a Venezuela 7, ou uma outra segundo a qual a filiação massiva ao PSL seria revertida em voto a Jair Bolsonaro com uso de link do próprio partido. Houve, ainda, histórias que recorreram à defesa da intervenção militar, como a que afirmava estarem as Forças Armadas a postos para garantir o resultado eleitoral, publicada pela página República de Curitiba, bandeira que passou a ser encampada mais publicamente em meio à greve dos caminhoneiros no período pré-eleitoral” RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (Coord.). **Desinformação on-line e processos políticos: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020)**. Policy paper. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024: altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 6 dez. 2024.

<sup>9</sup> 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**

críticas, especialmente devido à possível incompatibilidade entre o regime de responsabilidade previsto no Marco Civil da Internet (MCI) e as novas obrigações impostas pelo TSE<sup>10</sup>. Além de outros dispositivos que evidenciam os desafios de equilibrar o combate a abusos no ambiente digital com a liberdade de expressão.

Embora os problemas apontados sejam graves, é essencial reconhecer a importância da internet como espaço de reivindicação e debate político. Assim, coibir o uso nocivo da tecnologia deve ser conciliado com a proteção dos direitos fundamentais, não apenas para garantir a integridade das eleições, mas também para preservar a própria essência da democracia como um sistema fundado na participação ativa de seus cidadãos. A criação de um ambiente de censura, motivado pelo combate à desinformação, é igualmente prejudicial ao comprometer a pluralidade do debate.

A pesquisa surge deste contexto e tem como objetivo examinar como as mudanças trazidas pela Resolução nº 23.732/2024 têm impactado a liberdade de expressão durante as eleições municipais de 2024 no Brasil. Para isso, adotou-se uma abordagem exploratória, focada em decisões de segunda instância dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Foram escolhidos artigos da resolução que poderiam impactar a liberdade de expressão. Após, foram analisados os casos relevantes, identificados por meio de filtros e palavras-chave, com o objetivo de verificar a aplicação prática das inovações normativas diante dos desafios digitais, como a disseminação de desinformação e a possível censura de conteúdos políticos. Este relatório final consolida os principais achados da pesquisa e apresenta propostas para o aprimoramento do arcabouço jurídico eleitoral no Brasil.

---

**eleitoral. Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 6 dez. 2024.

<sup>10</sup> Este ponto será aprofundado na análise do artigo 9º-E.

## Notas Metodológicas

A presente pesquisa fundamentou-se no apêndice do livro “Regulação Eleitoral e Digital Comentada”, publicado pelo Instituto Sivis em parceria com o Instituto Liberdade Digital<sup>11</sup>. Além disso, também foi embasada na nota técnica publicada também pelo Instituto Sivis, intitulada “Protegendo o oásis enquanto aprendemos a usá-lo: O impacto da Resolução 23.732/2024 do TSE no jornalismo local nos desertos de notícias e nos usuários de redes sociais”<sup>12</sup>. Utilizou-se como base os artigos destacados na obra, priorizando aqueles com potencial impacto na liberdade de expressão. Esse recorte visa compreender como dispositivos específicos podem influenciar a regulação da comunicação digital no contexto eleitoral.

Os artigos selecionados para análise foram: Arts. 3º-A; 9º, §§1º e 2º; 9º-C, §§1º e 2º; 9º-E; 27-A, §1º; e 28, §1º-A. Na primeira etapa, foram definidas palavras-chave estratégicas para a pesquisa nas bases de dados do TSE, conforme detalhado no Anexo I. Essas palavras-chave foram escolhidas considerando sua relevância para os dispositivos analisados, com o objetivo de direcionar os resultados para decisões que tratassem especificamente dos temas propostos. A base de dados do Tribunal Eleitoral pode ser acessado clicando [aqui](#).

A segunda etapa consistiu na busca de jurisprudência. Para isso, empregaram-se operadores de pesquisa disponibilizados pelo sistema do TSE, garantindo maior precisão na filtragem dos resultados. Foram utilizados os seguintes:

- “OU” = Combina dois termos para retornar resultados que contenham um ou outro tema.
- “~” = Busca termos com grafia semelhante ao termo de pesquisa. Também pode ser utilizado para pesquisar termos com uma distância máxima entre eles. Ex: candidat~ (recupera candidata, candidato, candidatos).

---

<sup>11</sup> INSTITUTO SIVIS; INSTITUTO LIBERDADE DIGITAL. **Regulação eleitoral digital comentada: comentários às normas eleitorais digitais de 2024**. (Org.) Beatriz Martins de Oliveira Sampaio, Vinícius Garcia Ribeiro Sampaio. (Coord.) Diogo Rais, Elder Maia Goltzman. 1. ed. Curitiba, PR: Instituto Atuação, 2024. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2024/11/Regulacao-Eleitoral-Digital-Comentada-E-book-ILD-e-Sivis.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2024.

<sup>12</sup> INSTITUTO SIVIS. **Protegendo o oásis enquanto aprendemos a usá-lo: O impacto da Resolução 23.732/2024 do TSE no jornalismo local nos desertos de notícias e nos usuários de redes sociais**. Curitiba, 2024. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Protegendo-o-oasis-enquanto-aprendemos-a-usa-lo.pdf>

Na terceira etapa, os resultados passaram por um refinamento qualitativo. Cada decisão encontrada foi analisada para verificar sua pertinência aos artigos em foco. Foram excluídas decisões duplicadas, sem resolução de mérito ou que fugiam ao escopo da pesquisa. Essa triagem assegurou que os dados finais refletissem com precisão os dispositivos em análise.

Destaca-se que o artigo 9º-E exigiu um filtro adicional devido à sua temática específica sobre a responsabilidade solidária dos provedores de aplicação. Para essa análise, a pesquisa incluiu o uso do termo “responsabilidade” no campo “busca em todos os campos” e o nome de provedores (como “Facebook”) no campo “partes” do processo. Essa abordagem refinada possibilitou uma maior precisão na identificação de decisões relacionadas ao dispositivo.

Como resultado, a pesquisa identificou 575 decisões pertinentes aos dispositivos analisados. Esses dados abrangem a maioria dos Estados Federativos, com exceção do Amazonas, Tocantins, Rondônia, Roraima e Distrito Federal. Entre os demais 22 Estados, os que apresentaram maior número de decisões foram Ceará (83 decisões), Minas Gerais (63 decisões) e Sergipe (67 decisões). Esses dados demonstram não apenas a abrangência da aplicação dos dispositivos analisados, mas também a sua relevância no cenário eleitoral brasileiro. O marco temporal do presente estudo se dá nos meses de setembro a dezembro de 2024.

Todas as decisões encontradas, incluindo Estado de origem, ementa e argumentos relevantes, se encontram no Anexo II. A seguir, apresenta-se uma análise detalhada de cada dispositivo selecionado, com base nos dados coletados.

## **Análise do art. 3º-A.**

*Parágrafo único. O pedido explícito de voto não se limita ao uso da locução “vote em”, podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo.”*

Desde 1997, a legislação eleitoral brasileira define marcos temporais rigorosos para a propaganda eleitoral, autorizando-a apenas a partir de 16 de agosto do ano eleitoral. Com a minirreforma de 2015, o artigo 36-A da Lei das Eleições foi reformulado para restringir manifestações que configurassem pedidos explícitos de voto antes desse

período. Nesse contexto, o artigo 3-A inova ao ampliar o conceito de pedido explícito de voto, incorporando expressões que evidenciem uma intenção clara de captar votos.

Embora o artigo represente um marco normativo, a evolução jurisprudencial já antecipava tais interpretações. Em 2018, decisões importantes, como as do ministro Luiz Fux nos julgamentos dos casos AgReg 9-24/SP e RESPE 4.346/BA, introduziram o conceito de "palavras mágicas" — expressões como "apoiem" e "elejam", que revelam inequivocamente o intuito eleitoral. Posteriormente, esse conceito foi refinado pela jurisprudência, como no Agravo Interno ao Recurso Especial nº 2931, relatado pelo ministro Luís Roberto Barroso, que destacou a necessidade de considerar o contexto mais amplo em que tais expressões são empregadas<sup>13</sup>.

Em 2022, a questão teve uma outra ampliação, quando a jurisprudência passou a adotar uma abordagem mais contextual, avaliando o "conjunto da obra" em vez de se limitar ao uso literal de expressões específicas. Esse entendimento foi consolidado em votos como a do ministro Alexandre de Moraes no Recurso na Representação nº 0600229-33.2022.6.00.0000<sup>14</sup>, em que afirmou a necessidade de superar a análise isolada das "palavras mágicas". Segundo Moraes, candidatos agora utilizam estratégias mais sutis para transmitir mensagens eleitorais, como *slogans* genéricos ou discursos implícitos, que igualmente podem configurar propaganda antecipada<sup>15</sup>.

Esse entendimento foi corroborado pela presente pesquisa, que analisou 355 decisões relacionadas ao artigo 3º-A da Resolução nº 23.732/2024. A maioria dessas decisões consolidou interpretações anteriores do TSE. Um exemplo é o Recurso Eleitoral 060003146/BA<sup>16</sup>, no qual o tribunal considerou que o uso de um *jingle* associado ao desfile de ambulâncias, acompanhado por carros de som, configurou propaganda eleitoral antecipada, mesmo sem pedido explícito de votos. A Corte baseou sua decisão no contexto fático, argumentando que os recursos visuais e sonoros transmitiam mensagem de cunho eleitoral de forma implícita, ultrapassando os limites de divulgação institucional.

---

<sup>13</sup> TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. **"Palavras mágicas" embasam processos sobre propaganda eleitoral antecipada**. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, 22 set. 2022. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/201cpalavras-magicas201d-embasam-processos-sobre-propaganda-eleitoral-antecipada>. Acesso em: 12 dez. 2024.

<sup>14</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Em Representação 060022933/DF, Relator(a) Min. Maria Claudia Bucchianeri, Acórdão de 20/09/2022, Publicado no(a) Publicado em Sessão, data 20/09/2022

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Recurso Eleitoral 060003146/BA, Relator(a) Des. MAURICIO KERTZMAN SZPORDER, Acórdão de 23/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 732, data 23/08/2024.

Tal julgamento, portanto, considerou não apenas o conteúdo textual, mas também o contexto mais amplo das ações analisadas.

A decisão do item 1 não é isolada dos entendimentos de outras cortes regionais. O Recurso Eleitoral nº 060005290/SE<sup>17</sup> reforça essa tendência. Nesse caso, postagens nas redes sociais dos recorrentes, com frases como "*Juntos, estamos no caminho certo para construir um futuro ainda mais promissor*" e "*Muito obrigado pelo apoio. Estamos construindo um futuro melhor para nossa cidade*", foram consideradas propaganda antecipada implícita. O tribunal concluiu que tais manifestações, embora indiretas, violavam as normas de propaganda eleitoral antecipada, alinhando-se ao disposto na ementa do artigo 3º-A.

Em contrapartida, uma corrente minoritária adota interpretações mais restritivas. No Recurso Eleitoral nº 60008579/MT<sup>18</sup>, por exemplo, argumentou-se que "*o pedido explícito de voto, traduz-se de forma imperativa (dar uma ordem, conselho ou fazer um pedido), tal como 'vote em'; 'eleja'; 'apoie'; 'marque'; 'fulano para o Congresso'; 'vote contra'; 'derrote'; 'rejeite'*"<sup>19</sup>. Portanto, sem essas expressões claras, a manifestação não configuraria propaganda antecipada, permanecendo dentro dos limites da legislação eleitoral. Essa visão levanta questões importantes sobre os limites entre manifestação política lícita e propaganda irregular.

A doutrina e a jurisprudência destacam a centralidade da liberdade de expressão no processo eleitoral, considerando-a essencial para o exercício do direito de voto de forma informada e esclarecida. A propaganda eleitoral é apresentada como a principal forma pela qual os eleitores tomam conhecimento das candidaturas, plataformas e características dos concorrentes, sendo um elemento fundamental para a formação de uma escolha consciente<sup>20</sup>. Nesse contexto, a propaganda eleitoral é vista como o motor do "livre mercado de ideias"<sup>21</sup> no âmbito eleitoral.

Assim, a ampliação do conceito de pedido explícito de voto embora busque prevenir abusos, também deve observar os desafios relacionados à liberdade de expressão. A normatização do entendimento jurisprudencial sugere um esforço da Justiça

---

<sup>17</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. **Recurso Eleitoral 060005290/SE**, Relator(a) Des. Cristiano Cesar Braga De Aragao Cabral, Acórdão de 09/09/2024, Publicado no(a) Sessão Plenária 287, data 09/09/2024

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso. **Recurso Eleitoral 60008579/MT**, Relator(a) Des. EDSON DIAS REIS, Acórdão de 27/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 150, data 27/08/2024

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Em Representação 060022933/DF**, Relator(a) Min. Maria Claudia Bucchianeri, Acórdão de 20/09/2022, Publicado no(a) Publicado em Sessão, data 20/09/2022

<sup>21</sup> *Ibidem*.



Eleitoral em uniformizar interpretações, entretanto, a subjetividade inerente à avaliação de conteúdos implícitos ou sugestivos pode gerar inconsistências.

Nesse contexto, torna-se essencial buscar mais clareza nos critérios utilizados para avaliar a propaganda eleitoral a fim de evitar interpretações arbitrárias e assegurar a coerência jurisprudencial. Além disso, é recomendável que o TSE e os TREs aprimorem a orientação de magistrados e demais atores envolvidos no processo, promovendo uma uniformidade interpretativa que fortaleça a segurança jurídica e a liberdade de expressão.

## Análise do art. 9º §§1º e 2º

*§1º A classificação de conteúdos pelas agências de verificação de fatos, que tenham firmado termo de cooperação com o Tribunal Superior Eleitoral, será feita de forma independente e sob responsabilidade daquelas.*

*§2º As checagens realizadas pelas agências que tenham firmado termo de cooperação serão disponibilizadas no sítio eletrônico da Justiça Eleitoral e outras fontes fidedignas poderão ser utilizadas como parâmetro para aferição de violação ao dever de diligência e presteza atribuído a candidata, candidato, partido político, federação e coligação, nos termos do caput deste artigo.” (NR)*

A checagem de fatos surgiu no início do século XX como parte do compromisso jornalístico com a precisão e a integridade das informações publicadas<sup>22</sup>. Inicialmente desenvolvida como um processo interno nos Estados Unidos, a prática focava na verificação de dados antes da publicação. Com o passar das décadas, consolidou-se como uma ferramenta essencial para o jornalismo responsável. No início dos anos 2000, adquiriu um caráter externo, com o surgimento de organizações especializadas na verificação de declarações públicas, especialmente em contextos políticos, e no combate à desinformação.<sup>23</sup>

No Brasil, o contexto eleitoral de 2018 marcou um ponto de inflexão no enfrentamento à desinformação. O aumento do uso da internet, aplicativos de mensagens e redes sociais ampliou a disseminação de conteúdos desinformativos, criando desafios

---

<sup>22</sup> GRAVES, Lucas; AMAZEEN, Michelle A. **Fact-checking as idea and practice in journalism**. In: Journalism Studies, Political Communication. Online Publication Date: Feb. 2019. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228613.013.808. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:a7450b2f-f5a7-4207-90e2-254ec5de14e2/files/m3da900b71ba84b74d67fbc8c65880f1a>. Acesso em: 15 dez. 2024

<sup>23</sup> *Ibidem*.



inéditos. Em resposta, o TSE implementou mecanismos para mitigar os efeitos nocivos dessa prática. Um marco importante foi o lançamento, em 2020, do Programa de Enfrentamento à Desinformação, que contou com a adesão de diversas entidades, incluindo agências de checagem de notícias.<sup>24</sup>

Dando continuidade a esses esforços, em 2021, foi instituído o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral (PPED) pela Portaria-TSE n. 510, de 4 de agosto de 2021. O PPED adotou um modelo de organização em rede, mobilizando órgãos da Justiça Eleitoral e firmando parcerias estratégicas com atores-chave, incluindo agências de checagem de fatos. De acordo com o TSE, essas parcerias foram selecionadas com base em critérios técnicos e científicos, visando garantir sua capacidade de contribuir efetivamente para os objetivos do Programa<sup>25</sup>. Contudo, o plano estratégico não detalha quais são esses critérios. Ao consultar a Portaria mencionada, observa-se que o artigo 4º estabelece que somente serão admitidas instituições interessadas que atendam aos critérios definidos no plano estratégico<sup>26</sup>. Assim, esses critérios não são apresentados de forma clara e acessível ao público, comprometendo a transparência do processo.

Fica claro, portanto, que ainda persistem desafios significativos na implementação do PPED, especialmente em relação à centralidade atribuída a órgãos privados na identificação de informações falsas. Essa delegação de responsabilidade levanta uma série de questões críticas<sup>27</sup>: (i) as agências frequentemente operam sob critérios pouco claros e métodos proprietários, dificultando a avaliação pública sobre como as decisões relacionadas à desinformação são tomadas; (ii) a falta de transparência nos critérios utilizados pode levar à aplicação de padrões excessivamente rígidos ou subjetivos, resultando na remoção indevida de conteúdos legítimos sob o pretexto de combater a desinformação; (iii) interesses econômicos ou políticos das empresas privadas

---

<sup>24</sup> ROSA, Ana Cristina. Desinformação e Eleições: A Comunicação como Instrumento Estratégico. In: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

<sup>25</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Programa permanente de enfrentamento à desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral: plano estratégico, eleições 2022**. Brasília: TSE, 2022.

<sup>26</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL **Portaria nº 510, de 04 de agosto de 2021. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 19 dez. 2024.

<sup>27</sup> INSTITUTO SIVIS. **Protegendo o oásis enquanto aprendemos a usá-lo: O impacto da Resolução 23.732/2024 do TSE no jornalismo local nos desertos de notícias e nos usuários de redes sociais**. Junho, 2024. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Protegendo-o-oasis-enquanto-aprendemos-a-usa-lo.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

podem influenciar suas decisões, favorecendo determinados atores ou agendas, o que compromete a imparcialidade; (iv) na ausência de regulamentação uniforme, diferentes agências podem adotar critérios divergentes, criando um ambiente inconsistente e confuso para usuários e eleitores.

Contudo, apesar das críticas e desafios apontados, não foram identificados, no escopo da pesquisa realizada, casos de judicialização envolvendo as agências de checagem no contexto eleitoral. Essa ausência sugere que, até o momento, a atuação dessas entidades ainda não gerou controvérsias significativas nas últimas eleições. No entanto, essa constatação também revela a necessidade de um monitoramento contínuo e de avaliações mais robustas quanto à eficácia prática dessas parcerias no enfrentamento à desinformação.

## Análise do art. 9º-C, §1º§ 2º

9º-C (...)

*§1º É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.*

*§ 2º É proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (deep fake).*

A proibição do uso de conteúdos manipulados digitalmente abrange mídias de áudio e vídeo criadas ou alteradas por tecnologias de inteligência artificial que simulam a imagem ou a voz de uma pessoa – real, falecida ou fictícia. O termo *deepfake*, derivado de *deep learning* (aprendizado profundo) e *fake* (falso), refere-se a conteúdos altamente realistas produzidos por redes neurais artificiais<sup>28</sup>. Embora essa tecnologia possua

---

<sup>28</sup> AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Radar Tecnológico: inteligência artificial generativa**. Número 3. Brasília, DF: ANPD, 1. ed., 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/radar\\_tecnologico\\_ia\\_generativa\\_anpd.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/radar_tecnologico_ia_generativa_anpd.pdf). Acesso em: 28 nov. 2024. Página 22.

aplicações positivas, como em produções cinematográficas, seu uso mal-intencionado tem gerado graves preocupações. A acessibilidade crescente a ferramentas de inteligência artificial torna a situação ainda mais crítica, permitindo que qualquer indivíduo crie e dissemine *deepfakes* com facilidade, muitas vezes sem qualquer responsabilização legal<sup>29</sup>.

Os riscos associados aos *deepfakes* foram destaque no relatório Global Risks, do Fórum Econômico Mundial<sup>30</sup>, alertando que conteúdos manipulados digitalmente não apenas dificultam a identificação e o controle de desinformação, mas também ampliam seu alcance. Tecnologias como os *deepfakes* permitem a personalização de campanhas desinformativas direcionadas a grupos vulneráveis, potencializando seus impactos manipulativos e emocionais. Além disso, o relatório destaca as implicações globais dessas práticas, como o aumento de tensões internacionais, a desestabilização de mercados financeiros e o agravamento de conflitos sociais e políticos.

Casos concretos reforçam o potencial prejudicial dessa tecnologia, especialmente em contextos eleitorais. Em 2024, nos Estados Unidos, o consultor político Steven Kramer foi multado em US\$ 6 milhões pela *Federal Communications Commission* (FCC) após realizar *robocalls* – ligações automáticas – com áudios gerados por inteligência artificial que imitavam a voz do presidente Joe Biden<sup>31</sup>. Durante as eleições presidenciais do mesmo ano, *deepfakes* foram usados para criar falsos apoios de celebridades a candidatos, como no caso da cantora Taylor Swift, supostamente endossando o então candidato republicano Donald Trump<sup>32</sup>. Esses episódios ilustram como a manipulação tecnológica pode distorcer percepções públicas, afetando diretamente as decisões eleitorais e a liberdade de escolha dos cidadãos.

A presente pesquisa identificou 37 decisões versando sobre o tema, sendo identificado uma lacuna na aplicação uniforme da norma em questão. Embora a liberdade de expressão, que se configura como um dos pilares fundamentais do debate jurídico,

---

<sup>29</sup> SOLOVE, Daniel J. Artificial intelligence and privacy. *Florida Law Review* (forthcoming Jan 2025). GWU Legal Studies Research Paper No. 2024-36; GWU Law School Public Law Research Paper No. 2024-36, 61 p. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4713111>. Acesso em: 15 dez. 2024.

<sup>30</sup> FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Global risks report 2024*. Geneva: World Economic Forum, 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>. Acesso em: 05 dez. 2024.

<sup>31</sup> FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION. *In the Matter of Steve Kramer: FCC Issues \$6M Fine For N.H. Robocalls*. Washington, DC: Enforcement Bureau, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.fcc.gov/document/fcc-issues-6m-fine-nh-robocalls>. Acesso em: 4 dez. 2024.

<sup>32</sup> FARID, Hany. September 2024 | This Month in Generative AI: Taylor Swift's AI Fears are Not Unfounded News. *Content Authenticity Initiative*, 8 out. 2024. Disponível em: <https://contentauthenticity.org/blog/september-2024-this-month-in-generative-ai-taylor-swifts-fears-of-ai-are-not-unfounded>. Acesso em: 4 dez. 2024.

emergisse como um elemento central nas análises realizadas pelos TREs observou-se uma abordagem fragmentada e, por vezes, contraditória nas decisões. Em alguns casos, como no REI nº 060065682/BA<sup>33</sup>, o tribunal considerou admissível o uso de paródias ou sátiras que, embora envolvessem a manipulação de conteúdos digitais, não apresentavam uma intenção clara de enganar o eleitorado.

O caso em questão envolveu um vídeo em que trechos do filme “O Auto da Compadecida” foram editados para criar uma paródia crítica à gestão municipal. O acórdão destacou que o vídeo possuía um tom caricatural e humorístico, e a manipulação do áudio não visava distorcer a realidade ou manipular as percepções eleitorais de forma desonesta, sendo claro o caráter fictício e satírico da produção.

Por outro lado, em decisões como no REI nº 060000230/PE<sup>34</sup>, quando práticas semelhantes distorciam a realidade ou induziam o público ao erro, a proibição foi aplicada, mesmo quando elementos humorísticos estavam presentes. O caso analisado envolveu o uso de tecnologia *deepfake* para manipular o áudio e a imagem de um político de Pesqueira-PE, criando uma mensagem autodepreciativa e humorística. Apesar da legenda explicitar que se tratava de uma sátira, a Justiça Eleitoral entendeu que o uso da ferramenta ultrapassava os limites permitidos pela legislação, uma vez que, mesmo sem intenção explícita de confundir os eleitores, a manipulação digital se configurava como um recurso proibido.

Esse posicionamento foi reforçado na decisão do MS nº 060080847<sup>35</sup>, que envolveu o uso da tecnologia em um vídeo onde a imagem de um avô falecido de um pré-candidato foi manipulada por meio de inteligência artificial. Embora o vídeo tenha sido descrito como uma homenagem familiar, a falta de transparência sobre a tecnologia utilizada e a ausência de uma marca d'água indicativa da manipulação digital levaram à conclusão de que, independentemente da intenção ou do impacto, o uso de *deepfake* no contexto eleitoral é proibido. Assim, houve uma aplicação mais restritiva da norma

---

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. **Recurso Eleitoral 060065682/BA**, Relator(a) Des. Ricardo Borges Maracajá Pereira, Acórdão de 11/11/2024, publicado no(a) Publicado em Sessão 2401, data 11/11/2024

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral 060000230/PE**, Relator(a) Des. Rogerio De Meneses Fialho Moreira, Acórdão de 04/11/2024, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico do TRE-PE 305, data 06/11/2024

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Mandado De Seguranca 060080847/MG**, Relator(a) Des. Flavia Birchal De Moura, Acórdão de 22/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 333, data 22/08/2024

ênfatizando que a prática de manipulação digital, mesmo sem evidências de engano ou prejuízo ao pleito, configura uma violação da normativa eleitoral.

Outro ponto de atenção recai em algumas decisões que estabeleceram que, para que uma manipulação digital seja considerada *deepfake*, ela deve atingir um nível elevado de sofisticação, utilizando inteligência artificial para criar ou alterar áudio e vídeo de forma realista. No caso do REI nº 060024058<sup>36</sup>, um vídeo com uma montagem simples de um pré-candidato sobreposta ao corpo de um boneco de fantoche foi questionado quanto à caracterização de *deepfake*. O tribunal concluiu que a manipulação visual era rudimentar e não atingia o grau de complexidade necessário para ser considerada uma falsificação digital, afastando, portanto, a aplicação das normas restritivas no contexto de campanhas eleitorais. Nesse contexto, a jurisprudência eleitoral tem reconhecido que montagens simples, desde que não envolvam desinformação ou manipulação maliciosa, podem ser legítimas expressões de liberdade de expressão e sátira política.

Em uma decisão similar, no caso do REI nº 060003264/SP<sup>37</sup>, um vídeo com áudio manipulado que sugeria o abandono da candidatura de um pré-candidato foi analisado. A alteração no áudio não foi considerada suficiente para caracterizar um *deepfake*, pois a manipulação não atingiu o grau de verossimilhança necessário para enganar o público de maneira substancial. Entretanto, há casos como no REI nº 060008832/RN<sup>38</sup>, em que a manipulação digital associou a imagem do pré-candidato à de Sérgio Cabral, ex-governador do Rio de Janeiro, em uma falsa situação de prisão, conforme imagem abaixo:

*Imagem 1*



<sup>36</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Representação 060024058/PR**, Relator(a) Des. Jose Rodrigo Sade, Acórdão de 11/09/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 794, data 16/09/2024

<sup>37</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **Recurso Eleitoral 060003264/SP**, Relator(a) Des. Danyelle Galvão, Acórdão de 22/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 1561, data 22/08/2024

<sup>38</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. **Recurso Eleitoral 060008832/RN**, Relator(a) Des. Fabio Luiz De Oliveira Bezerra, Acórdão de 23/10/2024. Publicado no(a) Diário de justiça eletrônico 280, data 25/10/2024, pag. 4-12.

Fonte: BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Recurso Eleitoral 060008832/RN, Relator(a) Des. Fabio Luiz De Oliveira Bezerra, Acórdão de 23/10/2024; Publicado no(a) Diário de justiça eletrônico 280, data 25/10/2024, pag. 4-12. Página 8.

Neste caso a sofisticação da manipulação foi reconhecida. O tribunal avaliou que a montagem digital tinha aparência de verossimilhança e que o vídeo, além de envolver uma clara manipulação, veiculava uma mensagem de rejeição à “velha política” e à corrupção, configurando uma propaganda negativa ilícita.

Por fim, é importante ressaltar que ainda há ainda uma terceira via de julgamentos como nos casos como o do REI nº 060030564/PE<sup>39</sup>, em que o tribunal analisou um vídeo com manipulação grosseira de áudio, e, ainda assim, caracterizou o conteúdo como *deepfake* de voz. A decisão evidenciou que manipulação, embora simples, foi considerada uma violação das normas eleitorais, já que a distorção da realidade, mesmo sem a sofisticação típica de tal tecnologia, poderia comprometer a integridade do processo eleitoral e desinformar os eleitores.

**Estas decisões demonstram, portanto, uma falta de critérios técnicos claros para distinguir entre edições "grosseiras" e manipulações sofisticadas.** Isto, por sua vez, representa um desafio significativo, uma vez que a interpretação dos julgadores se baseia em percepções subjetivas, sem uma metodologia técnica padronizada. **A falta de uniformidade nas decisões gera insegurança jurídica, prejudica a previsibilidade dos julgamentos e pode criar precedentes perigosos.** A subjetividade na análise dos casos compromete a consistência da jurisprudência, pois a falta de evidências técnicas conclusivas abre margem para que decisões sejam tomadas com base em impressões pessoais dos julgadores, em vez de provas objetivas.

Nesse cenário, a Resolução n. 23.732/2024 do Tribunal Superior Eleitoral, com o destaque do artigo 9ºC, §1º, emerge como um marco normativo essencial, estabelecendo diretrizes para combater a manipulação digital nas eleições, particularmente no que tange aos *deepfakes*. Essa resolução se apresenta como uma tentativa inovadora de se adaptar às novas ameaças às eleições, em um contexto em que as plataformas digitais e as tecnologias baseadas em inteligência artificial exercem uma influência crescente. No entanto, as análises das decisões judiciais emitidas pelos TREs

---

<sup>39</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral 060030564/PE**, Relator(a) Des. Rogerio De Meneses Fialho Moreira, Acórdão de 27/10/2024. Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico do TRE-PE 292, data 29/10/2024

revelam que, embora a resolução tenha representado um avanço, a implementação prática ainda enfrenta desafios consideráveis.

Entre essas dificuldades, destacam-se: (i) a **falta de critérios claros e objetivos para definir o que constitui *deepfake***, o que, por sua vez, impede uma identificação uniforme das manipulações digitais, dificultando a distinção entre vídeos manipulados de forma simples e os mais sofisticados. Em determinadas decisões, surge a dúvida sobre a classificação de montagens simples, como no caso de um vídeo envolvendo um pré-candidato, como *deepfake*; (ii) a **ausência de consenso sobre as intenções subjacentes à manipulação, o que se reflete em uma interpretação inconsistente sobre a natureza do conteúdo manipulado**. Em alguns casos, como em vídeos de sátira política, a intenção humorística foi considerada como um fator atenuante, enquanto em outros, não se levou em conta essa distinção; (iii) a **insegurança jurídica gerada pela falta de uniformidade nas decisões, que dificulta a previsibilidade dos julgamentos e cria um ambiente propenso a decisões baseadas em interpretações subjetivas, o que compromete a confiança no sistema judiciário eleitoral**.

## Análise do art. 9º-E.

*Os provedores de aplicação serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco:*

*II – de divulgação ou compartilhamento de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos;*

*III – de grave ameaça, direta e imediata, de violência ou incitação à violência contra a integridade física de membros e servidores da Justiça eleitoral e Ministério Público eleitoral*

O artigo 19 do Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014)<sup>40</sup> define os parâmetros para a responsabilização civil de provedores de aplicações de internet por

---

<sup>40</sup> BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 15 dez. 2024.



conteúdos gerados por terceiros. Essa abordagem é orientada pelos princípios da liberdade de expressão e da prevenção à censura, pilares fundamentais do regime jurídico digital brasileiro. De acordo com o dispositivo, os provedores somente podem ser responsabilizados caso, após o recebimento de uma ordem judicial específica, deixem de adotar as providências necessárias para tornar indisponível o conteúdo infringente, respeitando os limites técnicos do serviço e o prazo estipulado. Essa norma consagra o papel do Poder Judiciário como instância mediadora de conflitos, assegurando que decisões sobre remoção de conteúdo sejam baseadas em critérios objetivos e jurídicos, e não em interpretações unilaterais<sup>41</sup>.

Contudo, o artigo 9-E da Resolução nº 23.732/2024 do TSE trouxe uma modificação substancial ao marco normativo, especialmente durante o período eleitoral. A resolução amplia a responsabilidade das plataformas ao exigir que estas tomem medidas imediatas para indisponibilizar conteúdos considerados de risco, classificados como “fatos notoriamente inverídicos” ou “gravemente descontextualizados”. Embora essa medida vise mitigar a disseminação de informações prejudiciais com maior agilidade, sua implementação suscita debates complexos, pois delega às plataformas – e, em muitos casos, a algoritmos – a função de identificar e remover conteúdos, papel que, até então, era reservado exclusivamente ao Judiciário.

Essa transferência de responsabilidades gera implicações significativas, tanto no plano jurídico quanto no tecnológico. Ao priorizar a rapidez na remoção de conteúdos em detrimento das garantias legais previstas no Marco Civil da Internet, a resolução introduz o risco de remoções arbitrárias ou excessivas. Sistemas automatizados podem interpretar de forma equivocada conteúdos legítimos, resultando na supressão indevida de discursos que, embora controversos, são protegidos pela liberdade de expressão. Esse cenário é agravado pela ausência de mecanismos abertos de fiscalização sobre os algoritmos empregados, ampliando o poder das plataformas sem a devida regulamentação<sup>42</sup>.

Além disso, a introdução de uma lógica de responsabilização solidária modifica profundamente o regime previsto no Marco Civil da Internet. Essa abordagem exige das plataformas uma diligência excessiva, obrigando-as a atuar de forma preventiva e, muitas

---

<sup>41</sup> GIACCHETTA, André Zonaro. Atuação e Responsabilidade dos Provedores Diante das Fake News e da Desinformação. In: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

<sup>42</sup> GORWA, Robert; BINNS, Reuben; KATZENBACH, Christian. Algorithmic content moderation: technical and political challenges in the automation of platform governance. **Big Data & Society**, v. 7, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2053951719897945>. Acesso em: 06 dez. 2024.



vezes, punitiva. Tal postura não apenas compromete o equilíbrio entre a proteção contra desinformação e a liberdade de expressão, mas também pode instaurar um ambiente de insegurança jurídica, onde a pluralidade e o debate público são prejudicados. Isso porque, a resolução, ao criar normas para regulamentar o processo eleitoral, não pode invadir a competência exclusiva do Poder Legislativo, nem impor restrições que extrapolem os limites estabelecidos pela legislação ordinária. O próprio TSE possui publicação nesse sentido reconhecendo que *“a resolução não é lei, não tem a vocação para inovar a ordem jurídica, criando sanções ou novas obrigações.”*<sup>43</sup>. No entanto, ao expandir as obrigações das plataformas por meio de resoluções, sem o devido respaldo legislativo, a atuação do TSE afronta diretamente o Marco Civil da Internet, resultando em um ambiente de grave insegurança jurídica.

Outro ponto de tensão é a aparente contrariedade entre o artigo 9-E da Resolução nº 23.732/2024 e normativas anteriores, como o art. 40, § 4º da Resolução nº 23.610/2019<sup>44</sup> e o art. 17, § 1º-B da Resolução nº 23.608/2018<sup>45</sup>. Essas disposições reafirmam o papel dos provedores como meros intermediários técnicos, sem responsabilidade direta pelo conteúdo de seus usuários, salvo em caso de descumprimento de ordens judiciais. Nesse contexto, a legitimidade para responder por irregularidades recai sobre os autores do conteúdo – candidatos, partidos políticos ou indivíduos –, e não sobre as plataformas.

Embora a Resolução nº 23.732/2024 represente um esforço significativo para enfrentar os desafios impostos pela disseminação de desinformação no contexto eleitoral, sua aplicação prática demonstrou resultados limitados. **A análise de 36 decisões judiciais indicou que, em 50% dos casos, os provedores de aplicação foram considerados partes ilegítimas nos processos.** Em outros 30,56%, atuaram apenas como terceiros interessados, sem responsabilidade processual direta. Em 16,67% das decisões, os

---

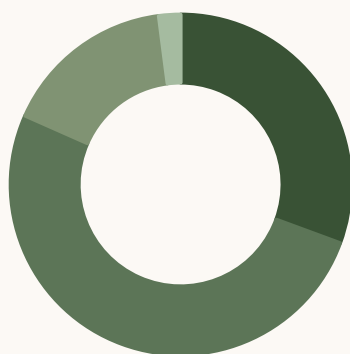
<sup>43</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Por meio de resoluções, TSE orienta serviços internos e regulamenta a legislação eleitoral.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/abril/por-meio-de-resolucoes-tse-orienta-servicos-internos-e-regulamenta-a-legislacao-eleitoral>. Acesso em: 19 dez. 2024.

<sup>44</sup> 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. Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 6 dez. 2024.

<sup>45</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.608, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 06 dez. 2024.

provedores figuraram como parte no polo passivo, mas não foram responsabilizados. **Apenas em 2,78% houve responsabilização efetiva, e mesmo assim restrita ao descumprimento de ordens judiciais específicas.** Esses dados sugerem que o artigo 9-E, apesar de sua previsão normativa, não provocou uma mudança prática no regime de responsabilização já vigente.

### DECISÕES SOBRE RESPONSABILIDADE DE PROVEDORES DE APLICAÇÃO



■ Terceiro Interessado ■ Ilegitimidade ■ polo passivo ■ responsabilização

A análise desse cenário aponta para uma abordagem mais colaborativa do TSE em relação aos provedores de aplicação durante as eleições de 2024, o que parece ter priorizado parcerias em detrimento de uma aplicação rígida das disposições sancionatórias. Um exemplo notável dessa estratégia são os memorandos de entendimento firmados entre o TSE e diversas plataformas digitais, como Facebook (Meta), Google, LinkedIn, X Brasil (antigo Twitter) e TikTok<sup>46</sup>. Esses acordos visaram criar um ambiente de cooperação para enfrentar a desinformação, promovendo tanto a disseminação de informações oficiais quanto ações educativas direcionadas aos agentes envolvidos no processo eleitoral.

Entre as iniciativas desenvolvidas no âmbito desses memorandos, destacam-se ferramentas específicas disponibilizadas pelas plataformas, como o “Megafone” do Facebook, e campanhas educativas realizadas no TikTok. Essas ferramentas facilitaram o

<sup>46</sup>. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Acesse a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024: empresas se comprometeram a colaborar com o TSE e a adotar providências para conter desinformação eleitoral.** 07 ago. 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: 15 dez. 2024.

acesso do eleitorado a informações oficiais do TSE, ampliando o alcance de conteúdos confiáveis e combatendo a circulação de notícias falsas. Além disso, as plataformas assumiram compromissos de capacitação técnica por meio de *workshops* e seminários voltados para magistrados e servidores, fomentando o uso adequado das tecnologias disponíveis e a formulação de estratégias mais eficazes contra a desinformação<sup>47</sup>.

Outro ponto central na colaboração entre o TSE e as plataformas foi a criação de canais de comunicação direta para o recebimento de denúncias sobre conteúdos enganosos, coordenados pelo Centro de Identificação e Enfrentamento à Desinformação Eleitoral (CIEDDE). Algumas empresas adotaram ferramentas específicas para esse enfrentamento, como o “*Project Shield*” do Google e a “Nota da Comunidade” do X Brasil, que auxiliam na identificação e na contenção de informações falsas<sup>48</sup>.

Ademais, os memorandos reforçaram compromissos de transparência por parte das plataformas, como a publicação de relatórios periódicos sobre ações realizadas e a manutenção de bibliotecas de anúncios eleitorais para monitoramento de gastos publicitários. Essas medidas ilustram que a abordagem do TSE foi majoritariamente preventiva e educativa, priorizando a colaboração com as plataformas para evitar abusos e promover boas práticas. No entanto, ao contrastar essa abordagem com o artigo 9-E, que previa responsabilizações diretas e sancionatórias, evidencia-se uma desconexão entre a norma formal e sua implementação prática, levantando questões sobre a consistência e aplicabilidade do marco regulatório.

Essa desconexão é ainda mais evidente ao considerar que a Resolução n. 23.732/2024 impôs um regime mais oneroso às plataformas digitais, mas não foi efetivamente aplicada. Apesar de formalmente em vigor, a ausência de execução prática gera um ambiente de insegurança jurídica. Tal cenário pode influenciar o comportamento das plataformas, levando-as a adotar medidas excessivamente restritivas por receio de futuras sanções, o que impacta diretamente a liberdade de expressão dos usuários. Essa situação não apenas coloca em evidência fragilidades no processo regulatório, mas também aponta para um problema de efetividade normativa: normas não aplicadas na

---

<sup>47</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Acesse a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024: empresas se comprometeram a colaborar com o TSE e a adotar providências para conter desinformação eleitoral.** 07 ago. 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: 15 dez. 2024.

<sup>48</sup> *ibidem*

prática enfraquecem o próprio propósito regulatório, comprometendo tanto a confiança no sistema quanto a capacidade do regulador de alcançar os objetivos estabelecidos.

Embora não tenha ocorrido a responsabilização nos termos do art. 9-E, outra questão a ser mencionada, são os incisos I e II que dispõe sobre a retirada de conteúdos com “fatos notoriamente inverídicos” e “gravemente descontextualizados”. Por serem termos muito abertos, questiona-se como se deve fazer a aplicação destes termos. **A análise de 146 decisões judiciais sobre esses dispositivos revela que 62 decisões aplicaram estes termos e enquadraram condutas que apresentaram tais termos.** Entretanto, 84 não identificaram conteúdos inverídicos ou descontextualizados – assim, há uma leve predominância em interpretações mais restritivas quanto ao uso dos termos.

Os tribunais eleitorais têm enfatizado que a identificação de “fatos notoriamente inverídicos” deve ser realizada de forma clara e verificável, sem necessidade de uma investigação probatória extensa. Esse entendimento busca conferir maior objetividade à aplicação das normas contra a desinformação. Um exemplo é a decisão RE nº 060065228/MG<sup>49</sup>, que destacou que a desinformação passível de sanção é aquela evidente, de fácil constatação. Tal postura reflete uma abordagem mais restritiva do Tribunal – uma postura corroborada com outros casos como no do REC nº 060029474/PR<sup>50</sup>. Nesse processo, reconheceu-se que uma notícia que omite aspectos complementares de um fato verdadeiro – como a suspensão liminar de uma condenação – não se enquadra como informação sabidamente inverídica. De acordo com o tribunal, o direito de resposta deve ser aplicado exclusivamente a informações inverídicas, gravemente descontextualizadas, ou difamatórias, sem previsão legal para correções em virtude de omissões de dados adicionais.

A questão da descontextualização de fatos apresenta desafios consideráveis, especialmente no âmbito eleitoral, onde a manipulação de informações pode distorcer o debate democrático. Um exemplo é a decisão no caso RE nº 060040240/PE<sup>51</sup>, que analisou a reutilização de uma mensagem antiga de um candidato, apresentada como se fosse atual. Essa prática, embora baseada em informações tecnicamente verdadeiras, foi

---

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral 060004450/RJ**, Relator(a) Des. Daniela Bandeira De Freitas, Acórdão de 14/11/2024, Publicado no(a) DJE 341, data 25/11/2024

<sup>50</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso No(a) **Rp 060029474/PR**, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior, Acórdão de 27/09/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 1183, data 30/09/2024

<sup>51</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral **060040240/PE**, Relator(a) Des. Andre Luiz Caula Reis, Acórdão de 19/11/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico do TRE-PE 330, data 21/11/2024

considerada desinformação devido à sua intenção manipulativa e ao potencial de confundir o eleitorado. O tribunal destacou que, ao empregar uma mensagem verdadeira de maneira a distorcer percepções ou criar falsas impressões, configura-se desinformação. **Esse caso demonstra a dificuldade de lidar com conteúdos que operam nas margens da verdade, desafiando a capacidade dos tribunais de equilibrar a proteção da informação com a liberdade de expressão.**

Essa tensão também emerge em casos em que críticas políticas contundentes são avaliadas no contexto do debate democrático. No RE nº 060026940/PB<sup>52</sup>, por exemplo, o tribunal reafirmou que críticas ácidas e irônicas, quando fundamentadas em fatos, estão protegidas pela liberdade de expressão. Decisões como essa destacam que o pluralismo de ideias e pensamentos é um elemento essencial da seara político-eleitoral, legitimando a divergência de opiniões como parte do processo democrático. **Contudo, o limite entre a crítica legítima e a desinformação permanece tênue, exigindo uma análise cuidadosa para não suprimir vozes legítimas do debate público.**

Outro ponto central é o impacto da intervenção judicial sobre a liberdade de expressão. No RE nº 060004171/MS<sup>53</sup>, observou-se que, embora a legislação eleitoral proíba propagandas gravemente descontextualizadas, tal vedação não se aplica a críticas políticas legítimas, protegidas pela liberdade de expressão. No caso, a edição de um vídeo retirou apenas quatro palavras sem alterar o contexto ou significado da fala, sendo considerada compatível com o jogo democrático. O tribunal ressaltou que, ao ingressar na vida pública, indivíduos aceitam maior visibilidade e escrutínio, o que inclui críticas severas e opiniões nas mídias sociais. **Essa visão encontra eco na jurisprudência internacional, como nos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconhecem a necessidade de maior tolerância a críticas direcionadas a figuras públicas**<sup>54</sup>.

No entanto, o tribunal também alerta que a liberdade de expressão não é absoluta. Casos em que a desinformação compromete a igualdade de oportunidades entre os candidatos ou a credibilidade do processo eleitoral justificam uma intervenção judicial

---

<sup>52</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **Recurso Eleitoral 060026940/PB**, Relator(a) Des. Roberto D Horn Moreira Monteiro Da Franca Sobrinho, Acórdão de 13/11/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 290, data 15/11/2024, pag. 10

<sup>53</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul. **Recurso Eleitoral 060004171/MS**, Relator(a) Des. FERNANDO NARDON NIELSEN, Acórdão de 06/11/2024, Publicado no(a) Diário da Justiça Eleitoral 293, data 09/11/2024

<sup>54</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. **Recurso Eleitoral 060000374/PA**, Relator(a) Des. Jose Airton De Aguiar Portela, Acórdão de 04/07/2024, Publicado no(a) Diário da Justiça Eletrônico 144, data 30/07/2024. Página 27-28.

mais incisiva. No RE nº 060006577/PB<sup>55</sup>, evidenciou-se o uso de conteúdo gravemente descontextualizado no horário eleitoral gratuito, associando indiretamente um candidato a investigações criminais alheias. De acordo com a decisão, essa prática não apenas prejudicou a imagem do candidato, mas também ameaçou a integridade do processo eleitoral. O tribunal sublinhou que, nesses casos, a atuação judicial é legítima para preservar a igualdade entre os candidatos e proteger o eleitorado de informações distorcidas.

Esses exemplos indicam que, embora os tribunais eleitorais busquem delimitar com clareza o alcance das normas contra a desinformação, a aplicação prática dessas normas enfrenta desafios significativos. Isso porque termos como "notoriamente inverídico" e "gravemente descontextualizado" carregam uma subjetividade inerente, exigindo que os julgados equilibrem elementos objetivos com a análise do contexto específico de cada caso. **Embora as decisões analisadas demonstrem essa tendência de priorizar a proteção da liberdade de expressão, especialmente quando críticas contundentes se mantêm dentro dos limites do debate democrático, enquanto estes termos permanecerem na norma de forma tão aberta, sempre haverá a possibilidade de abusos.** Desta forma é necessário aprofundar as discussões sobre o equilíbrio entre a liberdade de expressão e a proteção contra a desinformação, garantindo tanto a integridade do processo eleitoral quanto a preservação de direitos fundamentais.

## Análise do art. 27-A.

*O provedor de aplicação que preste serviço de impulsionamento de conteúdos político-eleitorais, inclusive sob a forma de priorização de resultado de busca, deverá:*

(...)

*§ 1º Para os fins desse artigo, caracteriza conteúdo político-eleitoral, independente da classificação feita pela plataforma, aquele que versar sobre eleições, partidos políticos, federações e coligações, cargos eletivos, pessoas detentoras de cargos eletivos, pessoas candidatas, propostas de governo, projetos de lei, exercício do direito ao voto e de outros direitos políticos ou matérias relacionadas ao processo eleitoral.*

---

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Recurso Eleitoral **060006577/PB**, Relator(a) Des. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO, Acórdão de 18/10/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 1004, data 18/10/2024

O dispositivo em análise apresenta desafios tanto conceituais quanto práticos ao ampliar a definição de conteúdo político-eleitoral, equiparando matérias jornalísticas e informacionais à publicidade eleitoral sujeita a regras de impulsionamento. **Essa abordagem, ao não estabelecer uma distinção clara entre conteúdo informativo e propaganda eleitoral, compromete o debate público, impondo obrigações regulatórias que ultrapassam o alcance da regulação eleitoral tradicional.** Tal falta de diferenciação pode ter efeitos indesejáveis, já que dificulta que a esfera pública discuta temas relevantes de forma ampla, ao mesmo tempo que restringe a liberdade de expressão.

Além disso, essa interpretação tem impactos diretos no pluralismo político e na competitividade eleitoral. A restrição ao uso das redes sociais para impulsionamento publicitário afeta desproporcionalmente candidaturas novas ou independentes, que frequentemente dependem dessas plataformas para atingir seu eleitorado de forma eficaz. Essas candidaturas, ao serem despojadas de uma das poucas ferramentas de alcance massivo disponíveis, ficam em uma posição desvantajosa em relação às candidaturas tradicionais, comprometendo a igualdade de oportunidades no processo eleitoral<sup>56</sup>.

Ademais, a imposição de responsabilidades legais excessivas às plataformas pode incentivá-las a adotar posturas excessivamente conservadoras, como a limitação na veiculação de conteúdo, visando evitar possíveis sanções<sup>57</sup>. Esse comportamento preventivo não só prejudica a disseminação de informações legítimas, mas também impacta negativamente o jornalismo local e restringe a participação cidadã no processo eleitoral. Em última instância, as plataformas podem acabar se tornando árbitros indevidos do debate público<sup>58</sup>, limitando a pluralidade de vozes que deveria ser garantida nas campanhas eleitorais.

---

<sup>56</sup> INSTITUTO SIVIS. **Protegendo o oásis enquanto aprendemos a usá-lo: O impacto da Resolução 23.732/2024 do TSE no jornalismo local nos desertos de notícias e nos usuários de redes sociais.** Junho, 2024. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Protegendo-o-oasis-enquanto-aprendemos-a-usa-lo.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

<sup>57</sup> G1. **Google proíbe publicidade política para as eleições municipais deste ano.** G1, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2024/04/24/google-proibe-publicidade-politica-para-as-eleicoes-municipais-deste-ano.ghml>. Acesso em: 15 dez. 2024.

<sup>58</sup> MARANHÃO, Juliano; CAMPOS, Ricardo; KETTEMANN, Matthias; ABRUSIO, Juliana; SARTOR, Giovanni. Como regular a moderação privada de conteúdo nos novos espaços públicos? **Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-01/direito-digitalcomo-regular-moderacao-privada-conteudo-novos-espacos-publicos/>. Acesso em 15 dez. 2024,



No âmbito desta pesquisa, não se encontrou nenhuma decisão que trate explicitamente da equiparação de matérias jornalísticas e informacionais à publicidade eleitoral. A única decisão relevante identificada foi a do RE nº 060019875/RN, que, embora mencione o dispositivo para classificar a conduta como conteúdo político-eleitoral, não contempla matérias jornalísticas. No caso analisado, o conteúdo impulsionado consistia em três postagens promovidas por um indivíduo, sem vínculo com veículos de comunicação ou profissionais da imprensa, mas com a intenção clara de apoiar uma candidatura. **Embora não tenha gerado efeitos diretos na prática, tal artigo apresenta um potencial significativo para restringir a liberdade de expressão, o que justifica sua reavaliação à luz de suas implicações jurídicas e democráticas.** Por essas razões, é imperativo que o dispositivo seja revisitado e ajustado para evitar seus impactos negativos sobre a liberdade de comunicação e o debate público no contexto eleitoral.

## Análise do art. 28 § 1º-A.

*Os provedores de aplicação que utilizarem sistema de recomendação a usuárias e usuários deverão excluir dos resultados os canais e perfis informados à Justiça Eleitoral nos termos do § 1º deste artigo e, com exceção das hipóteses legais de impulsionamento pago, os conteúdos neles postados.*

O artigo mencionado estabelece uma regra para as plataformas de redes sociais, determinando que elas devem excluir da recomendação de conteúdos — ou seja, dos resultados sugeridos automaticamente — os perfis e canais que foram informados à Justiça Eleitoral, exceto nos casos em que o conteúdo tenha sido impulsionado de acordo com a legislação. O objetivo dessa medida é evitar que perfis e canais utilizados para disseminar informações políticas veiculem seu conteúdo de forma ampliada, especialmente durante o período eleitoral. No entanto, a implementação dessa regra pode acarretar efeitos negativos inesperados, afetando principalmente perfis de usuários locais e candidatos com menos recursos financeiros.

As redes sociais funcionam como uma plataforma acessível e de baixo custo para candidatos menores, permitindo que apresentem suas propostas, mobilizem apoio e interajam diretamente com os eleitores. Para candidatos com recursos limitados, essas plataformas se configuram como ferramentas indispensáveis, pois oferecem a possibilidade de alcançar públicos específicos sem os altos custos associados às



campanhas tradicionais, como publicidade em televisão ou rádio<sup>59</sup>. Dessa forma, as redes sociais contribuem para a superação da barreira financeira, proporcionando uma visibilidade que seria quase impossível de atingir de outra maneira<sup>60</sup>. Além disso, elas viabilizam uma comunicação mais direta e personalizada com os eleitores, o que facilita o engajamento e a construção de uma base de apoio sólida<sup>61</sup>, essencial para a competitividade eleitoral. Esse acesso ampliado é especialmente crucial em processos eleitorais, pois permite uma troca de ideias e visibilidade, que são fundamentais para o debate democrático.

Porém, ao restringir a recomendação automática de perfis e canais informados à Justiça Eleitoral, a medida pode afetar negativamente a diversidade de opiniões e o debate político nas redes sociais. Isso é particularmente preocupante em eleições municipais, que envolvem uma grande variedade de municípios e temas locais, muitas vezes negligenciados em campanhas tradicionais. A exclusão de perfis que, embora não sejam amplamente reconhecidos, representam vozes legítimas e relevantes para a comunidade, pode reduzir a pluralidade de opiniões e a riqueza de discussões essenciais para a formação de uma sociedade democrática.

No contexto desta pesquisa, não foram encontradas decisões judiciais que tenham abordado diretamente a questão, com base nos filtros utilizados. No entanto, mesmo que a medida não tenha sido aplicada de forma prática em 2024, é fundamental que essa regra seja implementada com cautela. **A aplicação excessiva dessa restrição pode violar a liberdade de expressão e silenciar injustamente vozes menores ou críticas legítimas.** Portanto, é necessário um equilíbrio cuidadoso entre a regulação da disseminação de conteúdo político e a proteção do direito à liberdade de expressão, para que não se comprometa a pluralidade e a diversidade de debates nas redes sociais, especialmente no contexto eleitoral.

---

<sup>59</sup> VÎRTOSU, I. I. Social media - a two-edge sword in political campaign: the case of the Republic of Moldova. *Central and Eastern European eDem and eGov Days*, [S. l.], v. 338, p. 347–361, 2020. DOI: 10.24989/ocg.338.28. Disponível em: <https://ejournals.facultas.at/index.php/ocgcp/article/view/1902>. Acesso em: 14 dez. 2024..

<sup>60</sup> *ibidem*

<sup>61</sup> GAYNOR, S. W.; GIMPEL, J. G. Building Support Through the Personalization of Twitter Messages in a Permanent Campaign. *American Politics Research*, [S. l.], v. 51, n. 5, p. 570-587, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673X231184434>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1532673X231184434?icid=int.sj-full-text.citing-articles>. Acesso em: 13 dez, 2024.

## Conclusão

A pesquisa teve como objetivo analisar o impacto das inovações introduzidas pela Resolução nº 23.732/2024 sobre a liberdade de expressão durante as eleições municipais de 2024 no Brasil, especialmente no contexto digital. O estudo focou em decisões de segunda instância dos Tribunais Regionais Eleitorais, com o intuito de examinar a aplicação de dispositivos legais que afetam a regulação da comunicação digital nas eleições, como a disseminação de desinformação, a regulamentação da propaganda eleitoral e a responsabilidade das plataformas digitais. A análise procurou verificar a eficácia das novas normas em equilibrar a proteção da integridade eleitoral com a preservação da liberdade de expressão, considerando as críticas e os desafios inerentes a esse equilíbrio. Além disso, buscou-se identificar possíveis inconsistências ou lacunas na aplicação dessas normas, com base em decisões judiciais relevantes.

**A análise das decisões judiciais revela a complexidade e os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral brasileira na regulamentação da propaganda eleitoral no ambiente digital.** A pesquisa focou especialmente na aplicação dos dispositivos da Resolução nº 23.732/2024, que tratam da ampliação do **conceito de pedido explícito de voto, do combate às manipulações digitais, como deepfakes, e da responsabilidade dos provedores de aplicação.** Os resultados indicam uma clara tensão entre os esforços para combater a desinformação e a preservação da liberdade de expressão. Embora a resolução represente um avanço regulatório no enfrentamento de conteúdos nocivos, como fake news e discurso de ódio, a aplicação prática das normas ainda encontra obstáculos significativos, **como a ausência de critérios objetivos para identificar deepfakes e a dificuldade de uniformização das interpretações jurídicas.**

Além disso, a análise dos dispositivos, como os artigos 27-A e 28, § 1º, sugere que, apesar de não terem sido judicializados nas eleições de 2024, a aplicação dessas regras pode afetar negativamente a competitividade eleitoral e a diversidade de vozes no debate político. Isso é particularmente preocupante para candidatos menores e para a promoção de conteúdo local, que se beneficiam da visibilidade proporcionada pelas redes sociais. Nesse contexto, é fundamental que essas disposições sejam revistas com cuidado, para que não comprometam os princípios democráticos e o direito à liberdade de expressão no processo eleitoral.

Por fim, a evolução constante das tecnologias e o crescimento do ambiente digital impõem desafios contínuos à regulação eleitoral. A pesquisa destaca a necessidade de ajustes normativos contínuos, acompanhados por uma atuação mais assertiva dos tribunais, a fim de garantir um equilíbrio efetivo entre os direitos fundamentais e a regulação eleitoral. Tais ajustes são essenciais para assegurar que as novas tecnologias não sejam utilizadas para prejudicar a integridade das eleições, ao mesmo tempo em que respeitem a pluralidade de vozes e o debate democrático.



Somos uma organização da sociedade civil apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 2011 e sediada em Curitiba. Nosso propósito é **fortalecer os verdadeiros valores democráticos**.

Enquanto um *think tank*, produzimos conhecimento com rigor científico para o entendimento da democracia e criamos soluções em parceria com diferentes organizações, acadêmicos e lideranças públicas para fortalecer a cultura democrática brasileira.

## Referências

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Radar Tecnológico: inteligência artificial generativa**. Número 3. Brasília, DF: ANPD, 1. ed., 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/radar\\_tecnologico\\_ia\\_generativa\\_anpd.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/radar_tecnologico_ia_generativa_anpd.pdf). Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. **"Palavras mágicas" embasam processos sobre propaganda eleitoral antecipada. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**, 22 set. 2022. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/201cpalavras-magicas201d-embasam-processos-sobre-propaganda-eleitoral-antecipada>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA. **Recurso Eleitoral 060065682/BA**, Relator(a) Des. Ricardo Borges Maracajá Pereira, Acórdão de 11/11/2024, publicado no(a) Publicado em Sessão 2401, data 11/11/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. **Recurso Eleitoral 060006577/PB**, Relator(a) Des. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO, Acórdão de 18/10/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 1004, data 18/10/2024

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Mandado De Seguranca 060080847/MG**, Relator(a) Des. Flavia Birchall De Moura, Acórdão de 22/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 333, data 22/08/2024

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO. **Recurso Eleitoral 060000230/PE**, Relator(a) Des. Rogerio De Meneses Fialho Moreira, Acórdão de 04/11/2024, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico do TRE-PE 305, data 06/11/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral 060030564/PE**, Relator(a) Des. Rogerio De Meneses Fialho Moreira, Acórdão de 27/10/2024. Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico do TRE-PE 292, data 29/10/2024

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. **Recurso Eleitoral 060003264/SP**, Relator(a) Des. Danyelle Galvão, Acórdão de 22/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 1561, data 22/08/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. **Recurso Eleitoral 060005290/SE**, Relator(a) Des. Cristiano Cesar Braga De Aragao Cabral, Acórdão de 09/09/2024, Publicado no(a) Sessão Plenária 287, data 09/09/2024

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul. Recurso Eleitoral 060004171/MS, Relator(a) Des. FERNANDO NARDON NIELSEN, Acórdão de 06/11/2024, Publicado no(a) Diário da Justiça Eleitoral 293, data 09/11/2024

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso. Recurso Eleitoral 60008579/MT, Relator(a) Des. EDSON DIAS REIS, Acórdão de 27/08/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 150, data 27/08/2024

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Recurso Eleitoral 060000374/PA, Relator(a) Des. Jose Airton De Aguiar Portela, Acórdão de 04/07/2024, Publicado no(a) Diário da Justiça Eletrônico 144, data 30/07/2024. Página 27-28.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso No(a) Rp 060029474/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior, Acórdão de 27/09/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 1183, data 30/09/2024

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ. **Representação 060024058/PR**, Relator(a) Des. José Rodrigo Sade, Acórdão de 11/09/2024, Publicado no(a) Publicado em Sessão 794, data 16/09/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral 060004450/RJ, Relator(a) Des. Daniela Bandeira De Freitas, Acórdão de 14/11/2024, Publicado no(a) DJE 341, data 25/11/2024

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Recurso Eleitoral 060008832/RN, Relator(a) Des. Fabio Luiz De Oliveira Bezerra, Acórdão de 23/10/2024. Publicado no(a) Diário de justiça eletrônico 280, data 25/10/2024, pag. 4-12.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Em Representação 060022933/DF, Relator(a) Min. Maria Claudia Bucchianeri, Acórdão de 20/09/2022, Publicado no(a) Publicado em Sessão, data 20/09/2022

FARID, Hany. September 2024 | This Month in Generative AI: Taylor Swift's AI Fears are Not Unfounded News. Content Authenticity Initiative, 8 out. 2024. Disponível em: <https://contentauthenticity.org/blog/september-2024-this-month-in-generative-ai-taylor-swifts-fears-of-ai-are-not-unfounded>. Acesso em: 4 dez. 2024.

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION. In the Matter of Steve Kramer: FCC Issues \$6M Fine For N.H. Robocalls. Washington, DC: Enforcement Bureau, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.fcc.gov/document/fcc-issues-6m-fine-nh-robocalls>. Acesso em: 4 dez. 2024.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Global risks report 2024**. Geneva: World Economic Forum, 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>. Acesso em: 05 dez. 2024.

G1. **Google proíbe publicidade política para as eleições municipais deste ano**. G1, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2024/04/24/google-proibe-publicidade-politica-para-as-eleicoes-municipais-deste-ano.ghtml>. Acesso em: 15 dez. 2024.

GAYNOR, S. W.; GIMPEL, J. G. Building Support Through the Personalization of Twitter Messages in a Permanent Campaign. **American Politics Research**, [S. l.], v. 51, n. 5, p. 570-587, 2023. DOI:

<https://doi.org/10.1177/1532673X231184434>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1532673X231184434?icid=int.sj-full-text.citing-articles>.

GIACCHETTA, André Zonaro. Atuação e Responsabilidade dos Provedores Diante das Fake News e da Desinformação. In: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GRAVES, Lucas; AMAZEEN, Michelle A. **Fact-checking as idea and practice in journalism**. In: Journalism Studies, Political Communication. Online Publication Date: Feb. 2019. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228613.013.808. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:a7450b2f-f5a7-4207-90e2-254ec5de14e2/files/m3da900b71ba84b74d67fbc8c65880f1a>. Acesso em: 15 dez. 2024.

GROSS, Clarissa Pitterman. Fake News e Democracia: discutindo o status normativo do falso e a liberdade de expressão. In: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

INSTITUTO LIBERDADE DIGITAL; INSTITUTO SIVIS. **Regulação eleitoral digital comentada: comentários às normas eleitorais digitais de 2024**. (Org.) Beatriz Martins de Oliveira Sampaio, Vinícius Garcia Ribeiro Sampaio. (Coord.) Diogo Rais, Elder Maia Goltzman. 1. ed. Curitiba, PR: Instituto Atuação, 2024. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2024/11/Regulacao-Eleitoral-Digital-Comentada-E-book-ILD-e-Sivis.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2024.

INSTITUTO SIVIS. **Protegendo o oásis enquanto aprendemos a usá-lo: O impacto da Resolução 23.732/2024 do TSE no jornalismo local nos desertos de notícias e nos usuários de redes sociais**. Junho, 2024. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Protegendo-o-oasis-enquanto-aprendemos-a-usa-lo.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2024.

LOSCHIAVO LEME DE BARROS, Marco Antonio; FUCCIAMATO, Lucas; TOGNINI SABA, Diana; PEDIGONI PONCE, Paula. Fake News in Brazil's 2018 Presidential Elections: A Systems Theory Approach to Judicial and Legal Responses. **Social & Legal Studies**, v. 32, n. 1, p. 116-138, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/09646639221094152>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MARANHÃO, Juliano; CAMPOS, Ricardo; KETTEMANN, Matthias; ABRUSIO, Juliana; SARTOR, Giovanni. Como regular a moderação privada de conteúdo nos novos espaços públicos? **Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-01/direito-digitalcomo-regular-moderacao-privada-conteudo-novos-espacos-publicos/>. Acesso em 15 dez. 2024,

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.

NORA, Heloísa Daniela; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; FERREIRA, Heline Sivini. O caso Cambridge Analytica e a sociedade de risco. **Revista Themis**, Fortaleza:



Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v. 22, n. 1, p. 195-225, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.56256/themis.v22i1.1050>.

ROSA, Ana Cristina. Desinformação e Eleições: A Comunicação como Instrumento Estratégico. In: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (Coord.). Desinformação on-line e processos políticos: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). **Policy paper**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

SOLOVE, Daniel J. Artificial intelligence and privacy. **GWU Law School Public Law Research Paper** No. 2024-36, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4713111>. Acesso em: 15 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Acesse a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024: empresas se comprometeram a colaborar com o TSE e a adotar providências para conter desinformação eleitoral**. 07 ago. 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: 15 dez. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. **"Palavras mágicas" embasam processos sobre propaganda eleitoral antecipada**. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, 22 set. 2022. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/201cpalavras-magicas201d-embasam-processos-sobre-propaganda-eleitoral-antecipada>. Acesso em: 12 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL **Portaria nº 510, de 04 de agosto de 2021. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 19 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Por meio de resoluções, TSE orienta serviços internos e regulamenta a legislação eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/abril/por-meio-de-resolucoes-tse-orienta-servicos-internos-e-regulamenta-a-legislacao-eleitoral>. Acesso em: 19 dez. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Programa permanente de enfrentamento à desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral: plano estratégico, eleições 2022**. Brasília: TSE, 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024: altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 6 dez. 2024.

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. Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 6 dez. 2024.

VÎRTOSU, I. I. Social media - a two-edge sword in political campaign: the case of the Republic of Moldova. **Central and Eastern European eDem and eGov Days**, [S. l.], v. 338, p. 347–361, 2020. DOI: 10.24989/ocg.338.28. Disponível em: <https://ejournals.facultas.at/index.php/ocgcp/article/view/1902>. Acesso em: 14 dez. 2024.





Rua Mauricio Caillet, 47  
80250-110 / Curitiba, PR

[WWW.SIVIS.ORG.BR](http://WWW.SIVIS.ORG.BR)  
[WWW.VOXIUS.ORG](http://WWW.VOXIUS.ORG)