Propaganda eleitoral negativa e o “impulsioneamento” de conteúdo digital: entre a crítica, a ofensa e a ilegalidade¹

Negative electoral advertising and the boost of digital content: between criticism, offense and illegality

Caio Miachon Tenorio²

Diogo Rais Rodrigues Moreira³

Resumo

Desde 2017 foi dada a autorização legal para priorizar conteúdo digital eleitoral mediante pagamento para as plataformas digitais, desde que fossem realizados pelos partidos e candidatos e que esse conteúdo os beneficie ou os promova - o chamado “impulsioneamento” de conteúdo eleitoral digital. Porém, a partir dessa autorização legal, a Justiça Eleitoral tem ampliado essas restrições vedando impulsioneamento de conteúdo eleitoral digital de propaganda negativa. Seria a propaganda eleitoral negativa uma vedação à exigência de que o conteúdo beneficie ou promova candidatos? O direito de crítica aos adversários em conjunto ao direito de informação do eleitorado permite a propaganda eleitoral negativa no cenário digital com o uso do impulsioneamento de conteúdo? Por meio de metodologia dedutiva considerando a evolução do cenário jurisprudencial, normativo e científico é que este artigo analisa a incongruência entre a prática adotada pela Justiça Eleitoral e os limites legais do

¹ Recebido em: 11/2/2023. Aprovado em: 21/11/2023.

² Advogado, doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil; Mestre em Direito; Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Paulista de Direito; Sócio da área de projetos especiais no escritório Lee, Brock & Camargo Advogados, E-mail: caiomtenorio@hotmail.com, ORCID 0000-0002-8404-7695.

³ Advogado, Doutor (2015) e Mestre (2011) em Direito Constitucional pela PUC-SP com bolsa pesquisa pelo projeto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ Acadêmico). Professor de Direito Eleitoral, Inovação e Direito Digital da graduação e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: diogoraism@gmail.com, ORCID 0000-0002-3956-4714.

impulsioneamento de conteúdo digital eleitoral, sendo constatada a ampliação de disposições legais restritivas pela prática judiciária eleitoral.

Palavras-chave: Impulsioneamento de conteúdo; Justiça eleitoral; Mídias sociais; Propaganda eleitoral negativa.

Abstract

Since 2017, we have had legal authorization to prioritize digital electoral content through payment to digital platforms, as long as they are made by parties and candidates and this content benefits or promotes them, the so-called digital electoral content boosting. However, based on this legal authorization, the Electoral Court has extended these restrictions, prohibiting the promotion of negative digital electoral content. Is negative electoral propaganda the prohibition on demanding content that benefits or promotes candidates? Does the right to criticize opponents together with the electorate's right to information allow negative electoral propaganda on the digital stage with the use of content boosting? By means of a deductive methodology, considering the evolution of the jurisprudential, normative and scientific scenario, this article shows, among its results, the incongruity between the practice adopted by the Electoral Justice and the legal limits of digital electoral content boosting, and the expansion of restrictive legal provisions by electoral judicial practice.

Keywords: Content Boosting; Electoral Justice; Electoral Negative Advertising; Social Media.

Introdução

Um dos aspectos mais visíveis da Internet é a possibilidade de compartilhamento de informações com maior rapidez e sem a existência de controle editorial prévio. A divulgação de informações acontece de modo descentralizado e rompe, em certa medida, com a lógica de concentração da comunicação social de massa sobre grandes veículos de mídia tradicional, como emissoras de rádio, televisão e a imprensa escrita em geral.

Hoje, qualquer pessoa com acesso à Internet é capaz de divulgar mensagens sobre qualquer assunto, sem necessidade de submeter-se ao controle editorial prévio ou profissionalizar-se na área da imprensa. A democratização da comunicação de massa potencializou o exercício da livre manifestação de pensamento e a perspectiva de transmissão de informações, independentemente da distância entre aqueles que se comunicam, trazendo uma série de benefícios e desafios à sociedade, em especial, diante da liberdade de expressão e das responsabilidades.

A Internet coloca-se como um avanço tecnológico e comunicacional sem precedentes e vem expandindo-se de maneira vertiginosa, permitindo que vozes das mais variadas origens tenham cada vez mais espaço e maior alcance. A realidade digital mudou a relação da sociedade com seu tempo, naquilo que Ricardo Campos apresenta como uma “ruptura epocal”, se comparado à era do livro impresso,⁴ modificando a lógica da comunicação tradicional.

O *Digital 2022 October Global Statshot Report*⁵ indica que das 8 bilhões de pessoas que vivem no planeta, mais de 5,07 bilhões têm acesso à Internet, ou seja, cerca de 63,5% da população mundial. Apenas no ano de 2021, foram mais de 171 milhões de novos usuários. No Brasil, um bom exemplo dessa expansão é o número cada vez maior de brasileiros com acesso à rede, que, em 2021, segundo pesquisa do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), chega a 90% dos domicílios brasileiros, sendo que entre os 183,9 milhões de pessoas com 10 ou mais anos de idade no país, 84,7% utilizaram a Internet no período.⁶

Diferentemente do que acontecia há alguns anos, os usuários da rede mundial de computadores também atuam como produtores de conteúdo, exercendo o direito de informar e influenciar comportamentos, atuando de forma ativa, não apenas como mero ouvintes e receptores da informação, como costumeiramente ocorria através da imprensa tradicional. Isso transforma a Internet, e, principalmente, as mídias sociais, em um imenso fórum de debates.⁷

Nesse aspecto, as mídias sociais ganharam papel de grande destaque para manifestações populares. Atualmente, mais de 59,3% da população mundial são usuários de redes sociais. Os usuários dessas plataformas

⁴ CAMPOS, Ricardo. **Metamorfose do Direito Global**. São Paulo: Contra Corrente, 2022. p. 259.

⁵ Digital 2022 October Global Statshot Report. Disponível em: <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2022-october-global-statshot-report-oct-2022-v02>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁶ IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**. Internet já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-Internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>. Acesso em: 20 jan. 2023.

⁷ RAIS, Diogo e GIACCHETTA, André Zonaro. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: RT, 2022. p. 17.

cresceram 190 milhões em 2021, atingindo um total de 4,74 bilhões no início de outubro de 2022.⁸

Esse gigantesco palco proporcionado pelas mídias sociais, promoveu uma profunda quebra de paradigmas à sociedade, transferindo à rede grande parte do exercício da cidadania, o que evidentemente trouxe consequências políticas, eleitorais e jurídicas, inclusive para o debate político e à propaganda eleitoral.

Se imaginarmos as eleições como um jogo, provavelmente identificaremos os candidatos e partidos como seus jogadores, enquanto o eleitorado provavelmente ocuparia as arquibancadas, em especial, com a propaganda eleitoral no rádio e na televisão. O papel de espectador sempre foi destinado ao eleitorado que, simultaneamente, sempre ocupou o destino da propaganda eleitoral.

Não que o eleitorado não participava da campanha eleitoral, mas talvez seu alcance fosse reduzido, uma vez que poderia buscar a influência das pessoas ao seu redor, mas não poderia alcançar tanta audiência quanto os canais de rádio e televisão alcançavam.

Entretanto, as mídias sociais e a Internet talvez tenham rompido esse alambrado imaginário e colocaram, de certa forma, na mesma arena candidatos, partidos e eleitorado. Como lidar com os desafios de tantos jogadores em uma mesma arena e diferenciar as ações legítimas e típicas de qualquer torcida com desvios que devem ser punidos e proibidos previamente pelas regras?

Segundo pesquisa de opinião feita pelo Instituto DataSenado, 45% dos entrevistados afirmaram ter decidido o voto levando em consideração informações vistas em alguma rede social.⁹

Percebe-se, assim, haver uma tendência praticamente irreversível de redirecionamento do debate eleitoral para as plataformas digitais, sendo

⁸ Digital 2022 October Global Statshot Report. Disponível em: <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2022-october-global-statshot-report-oct-2022-v02>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁹ Instituto Data Senado. Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do Data Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 22 jan. 2023.

inevitável, conseqüentemente, que a propaganda eleitoral seja explorada com maior intensidade nesse ambiente, afinal, o impulsionamento de conteúdo qualifica e pode aumentar a exposição pública dos candidatos e direciona e maximiza o alcance da propaganda eleitoral.

Com a Lei 13.488/2017 foram introduzidas importantes mudanças sobre o uso da Internet para fins de propaganda eleitoral. A redação anterior do artigo 57-C da Lei 9.504/1997, vetava qualquer forma de propaganda eleitoral paga na Internet. Com a nova redação, permitiu-se a propaganda na forma de impulsionamento de conteúdo.

O artigo 57-C, bem como, o artigo 39, §5º, IV, da Lei 9.504/1997, impuseram algumas condicionantes para contratação do impulsionamento de conteúdo para fins de propaganda eleitoral. Dentre os requisitos constantes do referido dispositivo legal, chama atenção a exigência de que o impulsionamento possa ser contratado apenas com a finalidade de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações.

Na prática, esse conceito legal vem sendo interpretado tanto pelas Resoluções da Justiça Eleitoral, como pela jurisprudência, no sentido de que o impulsionamento de conteúdo não pode ser contratado para realização de propaganda eleitoral negativa.^{10 11 12}

¹⁰ Art. 29. (...) §3º O impulsionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet com sede e foro no país, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecida(o) no país e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatas e candidatos ou suas agremiações, vedada a realização de propaganda negativa (Lei n.º 9.504/1997, art. 57-C, § 3º).

¹¹ Nesse sentido: “ELEIÇÕES 2018. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RECURSO INOMINADO EM REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. FACEBOOK. IMPULSIONAMENTO. VEDAÇÃO LEGAL. MULTA. INCIDÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. 1. É permitido o impulsionamento de conteúdo na Internet, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações, candidatos e seus representantes com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações. 2. No caso, a recorrente contratou impulsionamento de conteúdo com a finalidade de criticar os candidatos da coligação opositora. 3. Recurso inominado desprovido.” (BRASÍLIA. Tribunal Superior Eleitoral. REsp. n.º 0601596-34.2018.6.00.0000 - DF, Min. Relator Sérgio Banhos, julgamento em: 27/11/2018).

¹² “RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. IMPULSIONAMENTO DE PROPAGANDA NEGATIVA MEDIANTE A CONTRATAÇÃO DE LINK PATROCINADO EM NOME DE CANDIDATO ADVERSÁRIO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 57-C, PARÁGRAFO 3º, DA LEI 9.504/97. PROCEDÊNCIA. 1. Contratação de link patrocinado que configura impulsionamento de conteúdo. Inteligência do artigo 26, parágrafo 2º, da Lei das Eleições. 2. Anúncio que veicula conteúdo negativo pelo emprego da oração “Fuja do candidato do Dória, Rodrigo Garcia”. 3. Utilização indevida do impulsionamento de propaganda eleitoral em demérito

A vedação ao impulsionamento para propaganda eleitoral negativa, contudo, não parece encontrar impedimento legal no §3º do artigo 57-C da Lei 9.504/97. Nessas condições, o presente artigo científico tem por intuito investigar, através do método dedutivo, se a interpretação do artigo 57-C, §3º, da Lei 9.504/97 restringe o impulsionamento de propaganda negativa, de modo a responder se é desejável reavaliar a interpretação de tal dispositivo legal e reduzir a interferência do Poder Judiciário sobre a propaganda eleitoral durante as eleições.

1. Impulsionamento e a propaganda eleitoral

Historicamente, a propaganda eleitoral é conhecida pelos “horários eleitorais gratuitos”, campanhas divulgadas pelas rádios e TV’s, comícios e panfletagens de rua. Atualmente, as mídias sociais são o “terreno” a ser explorado em termos de propaganda eleitoral.

A legislação brasileira não conceituou o que seja propaganda eleitoral, apenas diferenciou a modalidade de propaganda intrapartidária e partidária no artigo 36, §1º e 2º, bem como, elencou, no artigo 36-A, um rol exemplificativo de condutas que não caracterizam propaganda eleitoral antecipada, e, no artigo 36-B, fixou a hipótese em que está caracterizada a propaganda eleitoral antecipada.

A inexistência de um conceito em abstrato do que seja propaganda eleitoral dá margem a abusos tanto na veiculação de propagandas em desacordo com a legislação, como também no controle da propaganda eleitoral pela Justiça Eleitoral, que, muitas vezes, assume contornos artificiais e casuísticos.¹³

Diogo Rais, Daniel Falcão e André Giacchetta, por exemplo, afirmam que nem sempre é simples identificar a propaganda eleitoral, pois é difícil dissociar uma propaganda eleitoral positiva (aquela que fala bem de um candidato) ou

de adversário. 4. Violação ao art. 57-C, §3º da Lei 9.504/97. 5. Multa devida, com necessidade de majoração dada à potencialidade do expediente ilícito de influenciar no pleito eleitoral. 6. Recurso dos representantes provido, recurso dos representados desprovido.” (São Paulo. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. RE. n.º 0604206-10.2022.6.26.0000, Des. Relatora Maria Cláudia Bedotti, julgamento em: 26/09/2022).

¹³ OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo horizonte: Fórum, 2022, p. 151.

negativa (aquela que fala mal de um candidato), de uma opinião favorável ou desfavorável.¹⁴

Diante desta lacuna legislativa, restou à jurisprudência definir o que seja propaganda eleitoral. Propaganda eleitoral pode ser conceituada como atividade de divulgação de um candidato destinada a convencer o eleitor a sufragar seu nome no dia da votação, podendo ser feita pelo candidato ou pelo partido.¹⁵ O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, definiu em alguns julgados o ato de propaganda eleitoral como sendo:

(...) aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário e o mais apto ao exercício de função pública. Sem tais características, poderá haver mera promoção pessoal - apta, em determinadas circunstâncias a configurar abuso de poder econômico - mas não propaganda eleitoral.¹⁶

Renato Ribeiro de Almeida¹⁷ aduz que a propaganda política, em sentido *lato*, abrange a propaganda eleitoral, a propaganda intrapartidária e a propaganda partidária. O presente trabalho, por seu turno, analisará tão somente a propaganda eleitoral em sentido estrito, para fins de impulsionamento, que tem como objetivo a captação de votos, seja ela a propaganda eleitoral positiva ou negativa, dentro do período autorizado pelo artigo 36 da Lei 9.504/97, que permite a veiculação de propaganda eleitoral somente após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

Costuma-se dividir a propaganda eleitoral pelo seu conteúdo positivo ou negativo. A propaganda eleitoral positiva enfatiza as qualidades do candidato, seus feitos, sua história, enfim, sua imagem positiva, é a que “fala bem”. Já a

¹⁴ RAIS, Diogo e GIACCHETTA, André Zonaro. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: RT, 2022. p. 46.

¹⁵ PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. Noções gerais. São Paulo: Atlas, 2008, p. 245.

¹⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REsp. n. 16.183 - MG**, Rel. Ministro Eduardo Alckmin. Julgado em: em: 17/02/2000. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/6052>. Acesso em: 30 set. 2023

¹⁷ Segundo o autor, propaganda eleitoral, em sentido estrito, diz respeito a atividade de candidatos e partidos com o fim precípua das eleições, buscando captar votos. Já propaganda política, na prática, seriam casos de propaganda institucional, o anúncio de obras pelo governo, a veiculação de notícias de realizações, eventos e prêmios que envolvem a vida pública. ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Quartier Latin, 2022. p. 222.

propaganda eleitoral negativa, tem como objetivo desqualificar o candidato adversário, sugerindo que ele não detém a aptidão necessária à investidura ao cargo eletivo para o qual está concorrendo¹⁸, mas, frequentemente, tem sido confundida com a ofensa, como se propaganda eleitoral negativa fosse idêntico à ofensa.

A propaganda eleitoral negativa é uma espécie de contrapropaganda, uma forma de atacar as teses do adversário, utilizando técnicas para desqualificação de pormenores dúbios da vida privada do candidato adversário, desmontando temas¹⁹, porém, sem equiparar à ofensa, uma vez que a ofensa sempre foi objeto de vedação.

A título de exemplo, um candidato que busca desqualificar a aptidão gestora de determinado adversário, parece praticar propaganda eleitoral negativa, mas não necessariamente uma ofensa, que poderia ser alcançada pela vedação à difamação ou injúria.

A partir da Lei 13.488/2017, permitiu-se o impulsionamento de conteúdo para realização de propaganda eleitoral. Pela primeira vez, a legislação admitiu o impulsionamento de conteúdo de propaganda eleitoral mediante determinadas condições, conforme previsto pelo artigo 57-C da Lei 9.504/1997. A priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na Internet foi equiparada ao impulsionamento, consoante estabelece o §3º do artigo 26 da Lei 9.504/97.

Com objetivo de aclarar o texto normativo, o artigo 37, XIV, da Resolução 23.610/2019 (atualizada pela Resolução 23.671/2021) do Tribunal Superior Eleitoral definiu o impulsionamento de conteúdo como sendo:

“o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de Internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuárias e usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo, incluída entre as formas de impulsionamento a priorização paga de conteúdos

¹⁸ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 313.

¹⁹ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. p. 442.

resultantes de aplicações de busca na Internet, nos termos do art. 26, § 2º, da Lei nº 9.504/1997”²⁰

Em outras palavras, o impulsionamento de propaganda eleitoral nada mais é do que transformar um conteúdo virtual em publicidade, uma propaganda destinada a convencer e captar o voto do eleitor indeciso, incentivando-o a eleger o candidato favorecido por aquele anúncio *online*.

O impulsionamento expõe determinado conteúdo já publicado anteriormente e de forma gratuita, à uma audiência mais ampla e qualificada pelo direcionamento de conteúdo digital. Os anúncios aumentam a exposição pública dos candidatos, maximiza o alcance da propaganda, pode ser considerado, perante outros recursos de marketing, relativamente barato e acessível, podendo colaborar inclusive com a democratização do acesso a cargos eletivos a candidatos engajados politicamente nas redes sociais e que talvez não teriam tantas condições de divulgar suas campanhas pelos meios tradicionais, devido aos altos custos envolvidos²¹, mas também à escassez do horário eleitoral gratuito no rádio e na TV que obriga às lideranças partidárias terem que escolher, dentre os limites normativos, aqueles que mais devem ocupar esse importante e escasso recurso.

A legislação²² estabelece certos requisitos para contratação do impulsionamento, quais sejam, (i) o anúncio deve ser identificado de forma inequívoca; (ii) deve ser contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes; (iii) deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet com sede e foro no País, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no país, (iv) deve ser contratado apenas com o fim de promover ou beneficiar

²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.671, de 14 de dezembro de 2021. Altera a Res.-TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,\(%20Lei%20n%C2%BA%209.504%2F1997%2C](https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,(%20Lei%20n%C2%BA%209.504%2F1997%2C). Acesso em: 20 jul. 2023.

²¹ RAIS, Diogo e GIACCHETTA, André Zonaro. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: RT, 2022. p. 52-53.

²² BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

candidatos ou suas agremiações e, por fim, (v) constitui crime contratar impulsionamento de conteúdo no dia das eleições.

Dentre todos esses requisitos, desperta atenção a exigência de que o impulsionamento deve ser contratado apenas com a finalidade de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações, pois é justamente em razão destes conceitos, que a propaganda eleitoral impulsionada vem sofrendo restrições por parte da Justiça Eleitoral.

Ao exercer a função regulamentar prevista pelo artigo 57-J²³ da Lei 9.504/97, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral vem reiteradamente vetando a propaganda eleitoral negativa para fins de impulsionamento, interpretando que a legislação eleitoral, ao estabelecer essa modalidade de anúncio, permite apenas o impulsionamento de propaganda eleitoral positiva com o fim de promover ou beneficiar candidatas e candidatos ou suas agremiações, sendo vedada a realização de propaganda negativa.

Essa interpretação ganhou corpo através do §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019 (atualizada pela Resolução 23.671/2021) editada pelo TSE, para regular a propaganda eleitoral às eleições brasileiras de 2020 e 2022.

Segundo o §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019 (atualizada pela Resolução 23.671/2021):

“O impulsionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet com sede e foro no país, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecida(o) no país e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatas e candidatos ou suas agremiações, vedada a realização de propaganda negativa (Lei nº 9.504/1997, art. 57-C, § 3º)”.

Consequentemente, essa interpretação feita sobre o teor do artigo 57-C da Lei 9.504/97, no sentido de que o impulsionamento previsto pela legislação eleitoral não admite propaganda eleitoral negativa, apenas positiva, vem sendo

²³ Art. 57-J. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto nos arts. 57-A a 57-I desta Lei de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na Internet. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017).

reiteradamente sedimentada pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral²⁴ ²⁵ e pela jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais²⁶ barrando os anúncios com propaganda eleitoral negativa.

Exemplo bastante recente desta proibição vem do julgamento da Representação Eleitoral 0601056-44.2022.6.00.0000, pelo Tribunal Superior Eleitoral, que suspendeu o impulsionamento do site: <https://lulaflix.com.br>, contratado pela campanha do então candidato a presidente da república, Jair Messias Bolsonaro, com objetivo de divulgar propaganda negativa acerca do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, que, dentre outros, divulgava anúncios do tipo: “Dossiê sobre a vida do Lula, um compilado de informações relevantes,

²⁴ AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2018. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. INTERNET. ART. 57-C, § 3o, DA LEI 9.504/97. POSTAGEM. FACEBOOK. IMPULSIONAMENTO. DESPROVIMENTO. 1. De acordo com o art. 57-C, § 3o, da Lei 9.504/97 e com a jurisprudência desta Corte, permite-se o impulsionamento de conteúdo na Internet, desde que identificado como tal e contratado por candidatos, partidos e coligações exclusivamente com o fim de promovê-los ou beneficiá-los. 2. Na espécie, mantém-se a multa imposta ao agravante, que realizou publicação patrocinada no facebook veiculando críticas a adversário político, infringindo o mencionado dispositivo. 3. É incabível a inovação de teses na via do agravo regimental. Precedentes. 4. Agravo regimental desprovido. (BRASÍLIA. Tribunal Superior Eleitoral. AgReg no REsp. n.º 0602910-412018.6.17.000, Relator Ministro Jorge Mussi, julgamento em 29/04/2019).

²⁵ ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO A AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. REDE SOCIAL. IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO NEGATIVO. VEDAÇÃO LEGAL. ART. 57-C, § 3o, DA LEI No 9.504/97. MULTA. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA No 30/TSE. DESPROVIMENTO. 1. Nos termos do art. 57-C, § 3o, da Lei no 9.504/97, é vedado o impulsionamento de conteúdo negativo na Internet. Precedentes. 2. A Corte de origem assentou que críticas e comentários negativos foram feitos acerca da administração pública municipal à época, notadamente à gestão do então prefeito e candidato à reeleição. 3. De acordo com a jurisprudência do TSE, “é de rigor a multa prevista no § 2o do art. 57-C da Lei no 9.504/97 se a propaganda eleitoral por meio de impulsionamento de conteúdo na Internet tiver o objetivo de criticar candidatos a cargo eletivo” (AgR-AI no 0608882-40/SP, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 18.6.2019). 4. As limitações impostas à propaganda eleitoral não afetam os direitos constitucionais de livre manifestação do pensamento e de liberdade de informação. Precedentes. 5. Agravo regimental desprovido. (BRASÍLIA. Tribunal Superior Eleitoral. AgReg no REsp. n.º 0600384-93.2020.6.16.0183 – PR, Relator Ministro Carlos Horbach, Publicação, julgamento em 19/04/2022).

²⁶ RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL. IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 57-C DA LEI DAS ELEIÇÕES. 1. Publicação de propaganda eleitoral em redes sociais do representado com posterior impulsionamento. 2. Constatada mensagem com teor negativo em desfavor do representante. 3. Infringência à vedação legal ao impulsionamento de propaganda com teor negativo (artigo 57-C da Lei das Eleições), com imposição da suspensão do contrato de impulsionamento. 4. Multa fixada em patamar mínimo (R\$ 5.000,00), por cada infração, atende os parâmetros legais, sem infringência aos preceitos de razoabilidade e proporcionalidade. 5. Decisão mantida. 6. Recurso não provido. (São Paulo. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. RE. n.º 0604225-16.2022.6.26.0000, Des. Relator Regis de Castilho Barbosa Filho, julgamento em: 13/09/2022).

para que você não seja mais enganado”. Neste caso, a Justiça eleitoral suspendeu referida propaganda.²⁷

A questão parece alcançar considerável relevância pelo volume de propaganda eleitoral que vem sendo impulsionada pelas mídias sociais. Mesmo sendo relativamente recente (somente a partir das eleições 2018 tornou-se lícito impulsionar propaganda eleitoral), os números de impulsionamento já são assombrosos.

A empresa Meta, proprietária das aplicações de redes sociais Facebook e Instagram, dentre outras, por exemplo, de agosto de 2020 até 18 de novembro de 2022, impulsionou cerca de 2.611.352 (dois milhões seiscentos e onze mil trezentos e cinquenta e dois) anúncios eleitorais, a um custo de R\$ 486.762.435, (quatrocentos e oitenta e seis milhões, setecentos e sessenta e dois mil quatrocentos e trinta e cinco reais).²⁸

Outra gigante das plataformas digitais a empresa Google²⁹ proprietária do buscador de conteúdo de mesmo nome e da plataforma de compartilhamento de vídeos YouTube, declarou, por sua vez, que nas eleições brasileiras de 2022 impulsionou cerca de 52.716 anúncios, cujos gastos foram da ordem de R\$126.153.500,00, (cento e vinte seis milhões, cento e cinquenta e três mil e quinhentos reais).

Levando-se em conta que esses dados são apenas de duas das mais de 147 (cento e quarenta e sete)³⁰ empresas cadastradas perante a Justiça Eleitoral para realizar impulsionamento em 2022, esses números dão a dimensão da importância propagandística do impulsionamento de conteúdo, especialmente considerando que a legislação autorizativa desta modalidade de anúncio tem pouco mais de 4 (quatro) anos.

²⁷ BRASÍLIA. Tribunal Superior Eleitoral. Representação Eleitoral n.º 0601056-44.2022.6.00.0000 – DF, Relatora Ministra Maria Claudia Bucchianeri, julgamento em 25/10/2022.

²⁸ Relatório da Biblioteca de Anúncios da Meta. Disponível em: <https://www.facebook.com/ads/library/report>. Acesso em: 22 jul. 2023.

²⁹ Relatório de transparência do Google. Disponível em: <https://adstransparency.google.com/political?political®ion=BR>. Acesso em: 19 jul. 2023.

³⁰ Empresas de impulsionamento cadastradas na Justiça Eleitoral realizar os serviços de impulsionamento de propaganda eleitoral, nos termos previstos na Resolução TSE 23.610/19. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/empresas-de-impulsionamento>. Acesso em: 19 jul. 2023.

A despeito da relevante missão atribuída à Justiça Eleitoral, de garantir a igualdade de condições entre os candidatos e a lisura do processo eleitoral, no caso da propaganda eleitoral negativa, não parece haver impedimento legal constante do artigo 57-C da Lei 9.504/97, que impeça a realização de impulsionamento desta natureza.

Aline Osório afirma que a vedação ao impulsionamento de propaganda negativa é flagrantemente inconstitucional, indicando que a interpretação da legislação não pode ser realizada de modo a permitir tão somente a veiculação de propagandas eleitorais programáticas e elogiosas, vedando-se a contratação do serviço para criticar adversários. A propaganda negativa também tem a finalidade de promover e beneficiar um candidato a partir da exposição de defeitos e pontos negativos da trajetória de seus oponentes.³¹

Vale dizer que propaganda negativa não é sinônimo de informação falsa, muito menos de desinformação. Pelo contrário, notícias fraudulentas, criadas com objetivo de causar prejuízo de maneira proposital ou para fins lucrativos,³² são perniciosas e colocam em risco a higidez do sistema eleitoral e devem ser combatidas com todo vigor. Já a propaganda eleitoral, seja ela positiva, negativa ou comparativa, tem como objetivo justamente promover um ambiente de debate e reflexão, não impedir que o eleitor seja exposto ao debate.

Seja a propaganda eleitoral positiva ou negativa, o único entrave à realização desse tipo de anúncio vem das normas que impõem limites ao exercício da liberdade de expressão, na medida em que não existe nenhuma proibição que impeça a realização desse tipo de propaganda, seja na Constituição Federal ou nas normas de cunho infraconstitucional. Não havendo proibição normativa, a propaganda eleitoral será considerada lícita, a não ser

³¹ OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo horizonte: Fórum, 2022, p. 291.

³² COMISSÃO EUROPEIA. Combater a desinformação em linha: Grupo de Peritos defende uma maior transparência entre as plataformas em linha. Comunicado de imprensa. 12 mar. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_1746. Acesso em: 22 jul. 2023.

que ultrapasse o alcance garantido à liberdade de comunicação e de expressão. Nesse sentido, dissocia-se a propaganda eleitoral regular, ou legal, da ilícita.³³

No impulsionamento de propaganda, o eleitor não é levado nem obrigado a acessar diretamente a página ou vídeo. A opção por acessar o conteúdo impulsionado depende de uma conduta proativa do eleitor, compatível com o legítimo interesse de buscar informações que lhe permita decidir entre os candidatos em disputa.

A liberdade de crítica é pressuposto para o exercício de outros direitos fundamentais.³⁴ A ordem constitucional vigente protege enfaticamente as liberdades de expressão, informação e imprensa, estabelecendo barreiras contra qualquer tentativa de controle estatal, principalmente durante o escrutínio eleitoral.

Em certa medida, algumas decisões da própria Justiça Eleitoral colocam em xeque a interpretação feita pelo §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019 (atualizada pela Resolução 23.671/2021) no sentido de que o artigo 57-C da Lei 9.504/97 veda o impulsionamento de propaganda negativa. Na representação eleitoral 0601838-94.2022.6.02.0000, analisada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, a pretensão de suspensão do impulsionamento de propaganda denominada como negativa foi julgada improcedente, sob o argumento de que:

É necessário verificar se a crítica política ultrapassa os limites constitucionais da liberdade de expressão e pensamento, atingindo a honra e dignidade do candidato, já que não existem direitos e garantias fundamentais absolutos.

No presente caso, entendo que não se tratar de notícia sabidamente inverídica e nem ofensiva, como este Magistrado já julgou situação semelhante em outro processo (0601987-90.2022.6.02.0000).³⁵

³³ MOREIRA, Aline Boschi e SIERRA, Joana de Souza. Propaganda Eleitoral Negativa nas Eleições: Limitações à Liberdade de Expressão dos Candidatos e dos Eleitores. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito. UFRGS**. V. IX, n. 2, 2014, p. 451. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/50610/38309/276893>. Acesso em: 20 jul. 2023.

³⁴ O Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em voto oral proferido na ADI 4.815 sobre Biografias não autorizadas, vai além, dizendo que: "(...) A liberdade de expressão não é garantia de verdade ou de justiça. Ela é uma garantia da democracia. Defender a liberdade de expressão pode significar ter de conviver com a injustiça e até mesmo com a inverdade. Isso é especialmente válido para as pessoas públicas, como agentes públicos ou artistas (...)." Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4815LRB.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

³⁵ MACEIÓ. Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. RE. n.º 0601838-94.2022.6.02.0000, Des. Relator Felini de Oliveira Wanderley, julgamento em: 22/11/2022.

O processo eleitoral é mais do que um procedimento de tradução de votos a cargos eletivos de representação política, constitui um processo participativo, em que cidadãos, candidatos, partidos e meios de comunicação engajam-se em um debate público indispensável para a formação da vontade coletiva.

As resoluções da Justiça Eleitoral são atos normativos editados com o objetivo de regulamentar e organizar o processo eleitoral e, segundo Manuel Carlos de Almeida Neto:

(...) o poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvido dentro de certos limites formais e materiais. Os regulamentos eleitorais só podem ser expedidos segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*). Fora dessas balizas, quando a Justiça Eleitoral inova em matéria legislativa ou contraria dispositivo legal (*contra legem*), por meio de resolução, ela desborda da competência regulamentar, estando, por conseguinte, sujeita ao controle de legalidade ou constitucionalidade do ato.³⁶

Ainda que para alguns a atuação regulamentar da Justiça Eleitoral seja inconstitucional,³⁷ não se pode ignorar que as resoluções do TSE são dotadas de eficácia geral, abstrata e são equiparadas a lei, de modo que não podem, sob o pretexto de regular o artigo 57-C da Lei 9.504/97, inovar o texto normativo, acrescentando vedação que não consta expressamente do texto legal, usurpando as funções do Poder Legislativo em disciplinar sobre o Direito Eleitoral, desrespeitando o princípio da separação dos Poderes, tal como previsto pelos artigos 2º e 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal.

A liberdade de expressão abrange críticas aos postulantes de mandatos eletivos, o que é fundamental para a formação de um espaço público que auxilie os eleitores a formarem suas convicções, a vedação ao impulsionamento de

³⁶ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. Direito eleitoral regulador. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014. p. 219-220.

³⁷ Eneida Desiree Salgado, por exemplo, entende ser inconstitucional a atuação regulamentar da Justiça Eleitoral, sob o argumento de que, sem a previsão expressa no texto constitucional e em se tratando de função atípica, não se deveria chancelar a possibilidade de elaboração de normas, ainda que secundárias, pelo Poder Judiciário. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 252.

propaganda negativa impede que se dê maior alcance a críticas que fazem parte do jogo da política e não transbordam os limites da liberdade de expressão.³⁸

Embora as resoluções da Justiça Eleitoral não proibam a veiculação de críticas aos adversários políticos na propaganda eleitoral, elas vedam o impulsionamento destas críticas. A crítica, contudo, faz parte do debate público eleitoral, sem ela, não há autonomia da vontade, nem consolidação da democracia. A propaganda, portanto, seja ela para beneficiar ou promover uma pessoa, candidato ou partido, não exclui a crítica.

A propaganda eleitoral negativa inflama o debate e põe luz sobre temas que colocam o candidato atacado em um dilema: responder ou não ao assédio do adversário. A resposta ao ataque pode estimular ainda mais o assunto, já o silêncio, pode prejudicar o engajamento de seus apoiadores. Independentemente da resolução, desde que não se transborde à ilicitude, trata-se de um expediente válido e interessante para que o eleitor veja a reação do candidato, seu equilíbrio e coerência sobre o que foi anunciado, afinal, “é natural que todo cidadão possua o direito de ser informado acerca da vida política do país, dos governantes, dos negócios públicos, bem como de manifestar sua opinião”.³⁹

Isso aconteceu, por exemplo, durante as eleições presidenciais brasileiras de 2022, quando o então candidato Jair Messias Bolsonaro foi acusado de pedofilia, ao dizer, para meninas venezuelanas de 14 anos de idade, que "pintou um clima", fala essa cuja veiculação acabou sendo proibida pelo TSE para fins de propaganda, sob o argumento de que a declaração foi descontextualizada e consubstanciava propaganda negativa.⁴⁰ O então candidato decidiu responder ao ataque.⁴¹

³⁸ OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo horizonte: Fórum, 2022. p. 291.

³⁹ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 470.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação Eleitoral n.º 0601521-53.2022.6.00.0000 - DF**, Min. Presidente Alexandre de Moraes. Julgado em: 16/10/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/10/16/20/55/52/d4e28881b9ddf643e9d06f9c94dc302345da12f85652c61f3ee88d409393b6ec>. Acesso em: 22 jul. 2023.

⁴¹ Live / últimos fatos - madrugada (16/10/22) PR Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SSS8P5BUO-U&t=7s>. Acesso em: 24 jan. 2023.

Segundo Henrique Neves da Silva, para que o debate democrático possa alcançar resultado eficaz, deve ser reconhecido e garantido ao cidadão o direito de obter informações sobre os assuntos de seu interesse, assim como expressar suas ideias e opiniões de forma a contribuir para a solução das questões que afligem a sociedade.⁴²

Nesse particular, vale fazer um paralelo da propaganda negativa com a propaganda comparativa. A propaganda comparativa pode, inclusive, ser usada para divulgar informações negativas a respeito do adversário. Na propaganda comparativa, o candidato destaca elementos positivos a seu respeito e informações negativas sobre o adversário.⁴³

Embora não seja uma modalidade de propaganda eleitoral comparativa propriamente dita, a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na Internet, estabelecida pelo §3º do artigo 57-C da Lei 9.504/97, vem sendo interpretada menos restrição pelo Tribunal Superior Eleitoral, embora, a natureza jurídica e os dispositivos legais sejam os mesmos aplicados no impulsionamento de conteúdo digital eleitoral nas redes sociais. No julgamento dos recursos especiais 0605310-76.2018.6.26.0000 e 0605327-15.2018.6.26.0000, o Tribunal assentou que:

A utilização do nome de candidato adversário como palavra-chave para o fim de impulsionamento de propaganda eleitoral na modalidade de priorização paga de conteúdos em plataforma de busca na Internet (links patrocinados), por si só, não infringe o disposto no art. 57-C da Lei 9.504/97.

Ambos os recursos guardam uma particularidade interessante e são muito semelhantes. Não houve impulsionamento de críticas ou ofensas aos adversários, tampouco ocorreu divulgação de fato inverídico, mas uso do nome de candidato adversário como expressão de busca em ferramenta digital de priorização de resultado em página de busca na Internet. No processo judicial

⁴² SILVA, Henrique Neves da. Propaganda eleitoral na imprensa escrita e a liberdade editorial de apoio político. **Tratado de direito eleitoral**. Propaganda eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 4. p. 197.

⁴³ BORBA, Felipe. VEIGA, Luciana Fernandes. MARTINS, Flávia Bozza. **Os condicionantes da aceitação e da rejeição à propaganda negativa na eleição presidencial de 2014**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xtNW7RKjzCn3hpZVjH3Wcgc/?lang=pt#>. Acesso em: 26 jul. 2023.

0605310-76.2018.6.26.0000, o anúncio apresentava uma espécie de alternativa comparativa ao eleitor que buscava pelo nome do candidato “Ricardo Tripoli”, com apresentação do seguinte anúncio:

Procurando p/ Ricardo Tripoli? | Conheça Jilmar Tatto Anúncio
www.jilmartatto.com.br/Criador do Bilhete Único, Corredores de
Ônibus e Ciclovias. Conheça Jilmar Tatto. Propaganda Eleitoral - Pago
por Cnpj: 31234239000150.

No caso em apreço, não houve impulsionamento de críticas ou ofensas, mas uma espécie de oferecimento de alternativa ao eleitor, em formato quase que comparativo. A propaganda eleitoral comparativa não é vedada pela legislação e apresenta ao cidadão alternativas típicas do debate eleitoral, de modo que o impulsionamento desta modalidade de propaganda é mais do que válido, é legítimo.

Na verdade, a propaganda comparativa é um elemento inerente à liberdade de expressão, considerando a necessidade de que os eleitores façam escolhas baseadas em opções disjuntivas, mesmo que críticas, deixando a comunicação mais efetiva entre candidatos e eleitores, com menor custo e tendente a ser relevante para candidaturas menos conhecidas e que tenham menor espaço e tempo nas rádios e TV's. Por essa razão, tolher tal forma de propaganda, mesmo que para anúncios que contenham crítica negativa, significa impor mais um meio artificial de restrição, que impede o eleitor de ser informado sobre alternativas, inclusive podendo ignorá-las, se assim desejar, de modo a conservar sua plena liberdade de escolha.

A intervenção excessiva sobre a livre vontade e formação de convicção dos eleitores é incompatível com princípios esculpido pela própria Justiça Eleitoral em suas resoluções nos últimos anos, no sentido de que a atuação da Justiça Especializada deve ser realizada com a menor interferência possível no

debate democrático em relação a conteúdos divulgados na Internet,⁴⁴ assim, parece haver necessidade de revisão §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019 para as próximas resoluções, reavaliação e reinterpretação do artigo 57-C, parágrafo terceiro da Lei 9.504/97, liberando-se a propaganda negativa para fins de impulsionamento.

Considerações finais

Como se pode ver, os desafios para o impulsionamento de propaganda eleitoral são muitos. O Brasil vive um momento de decepção com as instituições políticas e democráticas, a ponto de alguns pedirem o retorno de governos autoritários, como se esse fosse o caminho mais fácil à prosperidade, contudo, não existe democracia sem política e eleições livres.

A Internet se coloca como um avanço tecnológico sem precedentes e vem se expandindo de maneira vertiginosa tendo vozes das mais variadas origens com cada vez mais espaço e alcance na rede, sendo a liberdade de expressão uma das maiores beneficiadas com essa tecnologia, cabendo aos usuários da Internet também atuar como produtores de conteúdo, informando e influenciando comportamentos, principalmente através das mídias sociais.

A partir da Lei 13.488/2017 foram introduzidas importantes mudanças sobre o uso da Internet para fins de propaganda eleitoral. O artigo 57-C da Lei 9.504/1997 passou a permitir a propaganda eleitoral na forma de impulsionamento de conteúdo. Dentre os requisitos constantes do referido dispositivo legal, chama atenção a exigência de que o impulsionamento possa

⁴⁴ Resolução 23.610/2019: Art. 38. A atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na Internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.671, de 14 de dezembro de 2021. Altera a Res.-TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,\(%20Lei%20n%C2%BA%209.504%2F1997%2C](https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,(%20Lei%20n%C2%BA%209.504%2F1997%2C). Acesso em: 20 jul. 2023.

ser contratado apenas com a finalidade de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações.

Na prática, esse conceito legal vem sendo interpretado tanto pelas Resoluções da Justiça Eleitoral, como pela jurisprudência, no sentido de que o impulsionamento de conteúdo não pode ser contratado para realização de propaganda eleitoral negativa. A vedação ao anúncio de propaganda eleitoral negativa, contudo, não parece encontrar impedimento legal no §3º do artigo 57-C da Lei 9.504/97.

Essa interpretação ganhou corpo através do §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019 (atualizada pela Resolução 23.671/2021) editada pela Justiça Eleitoral, para regular a propaganda eleitoral às eleições brasileiras de 2020 e 2022. Conseqüentemente, essa interpretação feita sobre o teor do artigo 57-C da Lei 9.504/97, no sentido de que o impulsionamento previsto pela legislação eleitoral não admite propaganda eleitoral negativa, apenas positiva, vem sendo reiteradamente sedimentada pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela jurisprudência.

Todavia, como dito, não parece haver impedimento legal constante do artigo 57-C da Lei 9.504/97, que impeça a realização de impulsionamento de propaganda negativa, pois ela também tem a finalidade de promover ou beneficiar uma candidatura a partir da exposição de pontos negativos do adversário. A propaganda, seja ela positiva, negativa ou comparativa, tem como objetivo fomentar um ambiente de debate e reflexão, não impedir que o eleitor seja exposto ao debate.

A significativa ascensão da desinformação, por outro lado, traz muita insegurança e temores de que a propaganda negativa impulsionada seja utilizada para fins ilícitos. A polarização política vista através das mídias sociais pode realmente gerar essa ansiedade. Todavia, a propaganda negativa não é sinônimo de informação falsa, muito menos de desinformação, por essa razão, a interferência da Justiça Eleitoral no debate democrático deve ser a menor possível, sem prejuízo, é claro, do efetivo combate a desinformação que coloca em risco a higidez do sistema eleitoral.

Durante períodos eleitorais, a importância da liberdade de expressão é amplificada e candidatos devem prestar contas de suas ações pregressas e expor suas opiniões, propostas e programas futuros, não apenas porque possuem o direito à propaganda eleitoral, mas também porque o eleitorado possui o direito de informação.

A comunicação – incluindo-se aí a Internet - deve funcionar como canais de disseminação de informações, críticas e pontos de vista variados. Os cidadãos, candidatos e partidos devem ter plena liberdade não só para divulgar informação, mas para manifestar livremente suas próprias ideias, críticas e pontos de vista na arena pública. Nesse processo, é preciso que todas as questões de interesse público sejam abertas e intensamente discutidas e questionadas, sendo a efetividade das eleições dependente de um ambiente que permita e favoreça a livre manifestação e circulação de ideias⁴⁵.

Na Constituição de 1988, nenhum outro direito fundamental mereceu mais alusões do que as liberdades, o que corrobora a absoluta excepcionalidade do cerceamento às manifestações de pensamento, sejam elas positivas, negativas ou críticas.⁴⁶ Ao contrário, a dialética constitucional é de fomento e ampliação do debate público e exercício da cidadania. A Constituição Federal não favorece a censura nem a vedação à crítica, sugerindo predileção por mecanismos de contraste de ideias, com referência expressa ao direito de retificação, resposta e responsabilização por eventuais exageros.⁴⁷

⁴⁵ OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo horizonte: Fórum, 2022, p. 129.

⁴⁶ Emblematicamente, o Ministro Carlos Ayres Britto, na condição de relator do v. acórdão que liberou o humor nas eleições, apontou que: “(...) 2. Não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas. Dever de omissão que inclui a própria atividade legislativa, pois é vedado à lei dispor sobre o núcleo duro das atividades jornalísticas, assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação lato sensu. Vale dizer: não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, pouco importando o Poder estatal de que ela provenha. Isso porque a liberdade de imprensa não é uma bolha normativa ou uma fórmula prescritiva oca. Tem conteúdo, e esse conteúdo é formado pelo rol de liberdades que se lê a partir da cabeça do art. 220 da Constituição Federal: liberdade de “manifestação do pensamento”, liberdade de “criação”, liberdade de “expressão”, liberdade de “informação. (...)”. (ADI 4.451-MC, Dje 01.07.2011).

⁴⁷ Vale citar o Min. Luís Roberto Barroso, do Tribunal Superior Eleitoral, “não é qualquer crítica contundente a candidato ou ofensa à honra que caracteriza propaganda eleitoral negativa antecipada, sob pena de violação à liberdade de expressão” (BRASÍLIA. Tribunal Superior

A finalidade da propaganda eleitoral impulsionada, seja ela positiva, negativa ou comparativa, tem como escopo atingir eleitores que normalmente não seriam alcançados pela propaganda eleitoral tradicionalmente divulgada pelo rádio e pela TV. Interpretar que a promoção ou benefício a candidatos ou suas agremiações, significa, realizar exclusivamente propaganda eleitoral positiva, parece contrariar a literalidade legal, ponto de partida de interpretação da norma, pois o parágrafo terceiro do art. 57-C da Lei 9.504/97 limita o impulsionamento de conteúdo digital eleitoral de acordo com sua finalidade, mas para isso, se utiliza da conjunção alternativa “ou” dispondo, portanto, que esta prática será permitida: “apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações”⁴⁸.

Derivar daqui que a propaganda eleitoral negativa é vedada por não atender nenhuma das duas finalidades permitidas é ignorar que a legislação indica o impulsionamento de conteúdo para promover candidato ou partido, o que significa conteúdos que abordam os próprios candidatos e partidos, enquanto a finalidade de promover candidatos e partidos parece liberar outros conteúdos regulares, como a crítica aos candidatos e partidos adversários. Afinal, divulgar críticas que não constituam ofensas nem desinformação, tende a beneficiar candidatos e partidos atendendo a o dispositivo legal.

Vedar a propaganda eleitoral negativa neste contexto e diante desse mecanismo digital autorizado por lei significa, em análise semântica, substituir a conjunção alternativa “OU” pela conjunção aditiva “E”, em outras palavras, é como se substituísse o texto legal exigindo a cumulação das finalidades de promover E beneficiar candidatos e partidos, e não como está redigida, ou seja, para promover OU beneficiar candidatos e partidos.

O único entrave à realização da propaganda eleitoral negativa vem das normas que impõem limites ao exercício da liberdade de expressão, na medida

Eleitoral. Representação Eleitoral n.º 0600057-54.2018.6.10.0000 – MA, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgamento em 18/11/2021).

⁴⁸ Art. 57-C, § 3º O impulsionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de Internet com sede e foro no País, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no País e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações.

em que o artigo 57-C da Lei 9.504/97, não impede o impulsionamento desta modalidade de propaganda. Não havendo proibição normativa, a propaganda eleitoral negativa pode ser impulsionada e deve ser considerada lícita, desde que não ultrapasse os limites da liberdade de crítica.

A crítica faz parte do debate público eleitoral, sem ela, não há autonomia da vontade, nem consolidação da democracia, A propaganda, portanto, seja ela para beneficiar ou promover uma pessoa, candidato ou partido, não exclui a crítica.

Com efeito, o §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019 (atualizada pela Resolução 23.671/2021) editada pela Justiça Eleitoral, que inclui expressamente a vedação de propaganda eleitoral negativa na modalidade de impulsionamento de conteúdo digital não pode contrariar o texto normativo, acrescentando vedação que não consta expressamente e, ainda, contrarie o texto legal.

A intervenção excessiva sobre a livre vontade e formação de convicção dos eleitores é incompatível com princípios esculpido pelas Resoluções da própria Justiça Eleitoral, no sentido de que a atuação da Justiça Especializada deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático em relação a conteúdos divulgados na Internet, assim, para as próximas Resoluções, a Justiça Eleitoral deveria revisar o texto do §3º do artigo 29 Resolução 23.610/2019, reinterpretando o artigo 57-C, §3º, da Lei 9.504/97, de modo a liberar a propaganda negativa para fins de impulsionamento.

Referências

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. **Direito eleitoral regulador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

BORBA, Felipe; VEIGA, Luciana Fernandes. MARTINS, Flávia Bozza. **Os condicionantes da aceitação e da rejeição à propaganda negativa na eleição presidencial de 2014**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xtNW7RKjzCn3hpZVjH3Wcgc/?lang=pt#>. Acesso em: 26 jan. 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**. Internet já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-Internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgReg no REsp. n. 0602910-412018.6.17.000**, Rel. Ministro Jorge Mussi. Julgado em: 29/04/2019. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=application/pdf&path=regional/pe/2019/03/19/20/02f06aa0d44877f87d01b513d6acbf8b2e532402>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REsp. n. 0601596-34.2018.6.00.0000 - DF**, Rel. Ministro Sérgio Banhos. Julgado em: 27/11/2018. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2018/12/05/12/12780871a7b983780f6f65847d9f926975b3a9b7>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REsp. n. 16.183 - MG**, Rel. Ministro Eduardo Alckmin. Julgado em: em: 17/02/2000. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/6052>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgReg no REsp. n. 0600384-93.2020.6.16.0183 - PR**, Rel. Ministro Carlos Horbach. Julgado em: 19/04/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/4/28/14/48/3/5644b441a4ffd37c59a32e7063131451f25d7a891add8e0206eb81c08c4b0c91>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação Eleitoral n. 0601056-44.2022.6.00.0000 - DF**, Rel. Ministra Maria Claudia Bucchianeri. Julgado em: 25/10/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2023/2/8/16/55/55/fe6f8f9cdcbae984530da8a10003b4b1df22180eec99c141920e91a1fa289501>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação Eleitoral n. 0600057-54.2018.6.10.0000 - MA**, Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em:

18/11/2021. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/ma/2022/10/3/17/50/3/a089c045bed1307958ea2148d52ea77dc5c02df42dc56af3730f0a55337ae082>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação Eleitoral n.º 0601521-53.2022.6.00.0000 - DF**, Min. Presidente Alexandre de Moraes. Julgado em: 16/10/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/10/16/20/55/52/d4e28881b9ddf643e9d06f9c94dc302345da12f85652c61f3ee88d409393b6ec>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial n.º 0605310-76.2018.6.26.0000 - SP**, Min. Sérgio Banhos, Julgado em: 08/10/2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/11/12/0/51/23/b8cc446f98544797f0841a04a011ec16758acc7c4673a00bee272d2495de2ca2>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial n.º 0605327-15.2018.6.26.0000 - SP**, Min. Redator para o acórdão Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgamento em: 02/02/2021. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/3/16/18/40/49/6638ec54f92808250e5fe874f8cfeaa7e3fbb6e73835ff50f73e13e6011db26>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. **RE. n.º 0601838-94.2022.6.02.0000**, Des. Relator Felini de Oliveira Wanderley, julgamento em: 22/11/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/al/2022/11/22/16/53/5/1f5ebdaa3dbc25c5772db538130c770e8d925ef7d6aac816d4b73fc37772c08f>. Acesso em: 22 jul 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.671, de 14 de dezembro de 2021**. Altera a Res.-TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em:

[https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,\(%20Lei%20n%C2%BA%209.504%2F1997%2C](https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,(%20Lei%20n%C2%BA%209.504%2F1997%2C). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **RE. n. 0603150-88.2022.6.17.0000**, Des. Relator Dario Rodrigues de Oliveira, julgamento em: 21/10/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/pe/2022/10/21/16/35/27/7524446a63939bb5ced667c1763d3ac14ae5b92b956a9df159f960c215e90564>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **RE. n. 0604206-10.2022.6.26.0000**, Des. Relatora Maria Cláudia Bedotti, julgamento em: 26/09/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/sp/2022/9/26/19/52/36/217eab8ad484b2a7fc3e7b407362b6e1c95fc015854a030945b15bef98f65fe2>. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. **RE. n. 0604225-16.2022.6.26.0000**, Des. Relator Regis de Castilho Barbosa Filho, julgamento em: 13/09/2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/sp/2022/9/13/17/10/59/48d563230698146f4ffffad61ef4a174125620370a0d9507ebb6a145e77e7217>. Acesso em: 22 out. 2023.

CAMPOS, Ricardo. **Metamorfose do Direito Global**. São Paulo: Contra Corrente, 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Combater a desinformação em linha**: Grupo de Peritos defende uma maior transparência entre as plataformas em linha. Comunicado de imprensa. 12 mar. 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_1746. Acesso em: 22 mai. 2023.

Digital 2022 October Global Statshot Report. Disponível em: <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2022-october-global-statshot-report-oct-2022-v02>. Acesso em: 22 out. 2023.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

Instituto DataSenado. Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>. Acesso em: 20 mai. 2023.

Live / últimos fatos - madrugada (16/10/22) PR Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SSS8P5BUO-U&t=7s>. Acesso em: 24 jul. 2023.

MOREIRA, Aline Boschi e SIERRA, Joana de Souza. Propaganda Eleitoral Negativa nas Eleições: Limitações à Liberdade de Expressão dos Candidatos e dos Eleitores. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**. v. IX, n. 2, 2014, p. 451. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/50610/38309/276893>. Acesso em: 20 jul. 2023.

OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. Noções gerais. São Paulo: Atlas, 2008.

RAIS, Diogo e GIACCHETTA, André Zonaro. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: RT, 2022.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

Relatório da Biblioteca de Anúncios da Meta. Disponível em: <https://www.facebook.com/ads/library/report>. Acesso em: 22 jul. 2023.

Relatório de transparência do Google . Disponível em: <https://adstransparency.google.com/political?political®ion=BR>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SILVA, Henrique Neves da. **Propaganda eleitoral na imprensa escrita e a liberdade editorial de apoio político**. Tratado de direito eleitoral. v. 4. Propaganda eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.815**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso sobre Biografias não autorizadas. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4815LRB.pdf>.
Acesso em: 22 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.451**. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2613221>.
Acesso em: 22 set. 2023.